

***A*DMINISTRAREA**

***P*UBLICĂ**

Revistă metodică-științifică
trimestrială

fandată in noiembrie 1993

aprilie - iunie 2009
nr. 2 (62)

CHIȘINĂU,
2009

ADMINISTRAREA PUBLICĂ

Revistă metodico-științifică
trimestrială

Fondată în noiembrie 1993 de Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova
Revista este înregistrată la Ministerul Justiției al Republicii Moldova
cu nr. 172 din 15 septembrie 2004.

Nr. 2 (62), aprilie - iunie 2009

Colegiul redacțional

ROMAN Alexandru,
rector al Academiei, redactor-șef, doctor
habilitat în științe istorice, profesor
universitar

COLAȚCHI Angela,
vicerector al Academiei, secretar științific,
doctor în filozofie, conferențiar universitar
STEPANIUC Victor,
viceprim-ministru, doctor în științe istorice

TIMCIUC Iacob,
ministru al administrației publice locale
BALAN Oleg,
șef Direcție administrare publică a
Academiei, doctor în drept, conferențiar
universitar

BURLAN Alexandru,
Ambasador Extraordinar și Plenipotențiar,
doctor habilitat în drept, profesor
universitar

CIOBU Emilian,
șef Direcție relații internaționale a
Academiei, Ambasador Extraordinar și
Plenipotențiar, doctor în filozofie,
conferențiar universitar

COJOCARU Svetlana,
șef Catedră economie și management
public a Academiei, doctor în economie,
conferențiar universitar

GOREA Ana,
șef Direcție monitorizare, evaluare și con-
trol, doctor în filologie, conferențiar
universitar

GUCEAC Ion,
doctor habilitat în drept, profesor
universitar

GUȚULEAC Victor,
doctor în drept, profesor universitar
IAȚENKO Ivan,

doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia Serviciului de Stat pe lângă
Președintele Federației Ruse (Rusia,
Moscova)

MANOLE Tatiana,
doctor habilitat în economie,
profesor universitar

OBOLENSKI Aleksei,
doctor habilitat în economie, profesor
universitar, prim-prorector al Academiei
Naționale de Administrare (Ucraina, Kiev)

PLATON Mihail,
doctor habilitat în economie,
profesor universitar

PATRAȘCU Dumitru,
șef Direcție management public a
Academiei, doctor habilitat în pedagogie,
profesor universitar

ROMANDAȘ Nicolae,
doctor în drept, conferențiar universitar
SAKOVICI Vasili,

Ambasador Extraordinar și Plenipotențiar
al Republicii Belarus în Republica Moldova,
doctor habilitat în științe politice, confe-
rențiar universitar (Belarus, Minsk)

VELICIKAAI Ionas,
profesor, directorul Institutului Lituanian de
Administrare (LIVADIS), (Vilnius)

SUMAR

Zinaida GRECEANŪ

PROGRAM PRIN DENUMIRE, DAR MANIFEST PRIN ESENŢĂ..... 8

650 DE ANI DE LA ÎNTEMEIEREA STATULUI MOLDOVENESC

Alexandru ROMAN

*ROLUL REFORMELOR LUI ŞTEFAN CEL MARE ÎN CONSOLIDAREA
ADMINISTRATIVĂ A STATULUI MOLDOVENESC (II)* 16

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ŞI PRACTICĂ

Claudia CRĂCIUN

*PROGRAMAREA NEUROLINGVISTICĂ ÎN COMUNICAREA
FUNCŢIONARILOR PUBLICI*..... 26

Tatiana ŞAPTEFRAŢI

ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ: ARTĂ SAU ŞTIINŢĂ? 35

Ludmila COADĂ

*AUTOADMINISTRAREA LOCALĂ ÎN IMPERIUL ŢARIST ŞI ÎN BASARABIA
ÎN A DOUA JUMĂTATE A SECOLULUI XIX - ÎNCEPUTUL SECOLULUI XX:
EVOLUŢIA INSTITUŢIEI ZEMSTVEI* 43

Tatiana SAVCA

TEORII ŞI MODELE ÎN PROCESUL DE ELABORARE A POLITICILOR PUBLICE 54

Ion DULSCHI

SOCIOLOGIA ÎN SERVICIUL ADMINISTRAŢIEI PUBLICE 66

SOCIETATEA CIVILĂ ŞI STATUL DE DREPT

Galina POGONEŢ

*GARANTAREA DREPTURILOR ŞI LIBERTĂŢILOR FUNDAMENTALE
ALE OMULUI STIPULATE ÎN CONSTITUŢIA REPUBLICII MOLDOVA* 72

Eufemia VIERIU

DREPTURILE FUNCŢIONARILOR PUBLICI 78

ECONOMIE ŞI FINANŢE PUBLICE

Ion PALADI

LOCUL ŞI ROLUL MICULUI BUSINESS ÎN ECONOMIA CONTEMPORANĂ 88

Георгий КЛЕЙНЕР

*СТРАТЕГИЧЕСКИЙ МЕНЕДЖМЕНТ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
И НОВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ*..... 95

**INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI:
STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI**

Eugenia CEBOTARU

ETAPELE CREĂRII UNUI MAGAZIN ELECTRONIC 104

**RELAȚII INTERNAȚIONALE
ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ**

Gheorghe CĂLDARE, Cristina PANTEA

*COLABORAREA REPUBLICII MOLDOVA CU UNIUNEA
EUROPEANĂ: REALITĂȚI ȘI PERSPECTIVE* 111

TRIBUNA TÎNĂRULUI CERCETĂTOR

Vasile HARUȚA

*TERORISMUL INTERNAȚIONAL – UN FACTOR DESTABILIZATOR
AL SECURITĂȚII INTERNAȚIONALE* 118

Oxana PAIERELE

DEZVOLTAREA REGIONALĂ – PERSPECTIVĂ DE DEZVOLTARE LOCALĂ 127

Violeta TINCU

*LOCUL ȘI ROLUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎN ASIGURAREA
BUNEI FUNCȚIONĂRI A SERVICIILOR PENTRU TINERET* 133

Sergiu CUȘMIR

*UNELE ASPECTE ALE SPORIRII EFICIENȚEI ECONOMICE A
MECANIZĂRII ȘI AUTOMATIZĂRII PROCESULUI DE PRODUCERE ȘI
PRELUCRARE A LAPTELUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA* 137

Ecaterina TINCU

CONȘTIENȚIZAREA MĂRCII DE CĂTRE CONSUMATOR 142

Vladimir GARȘTEA

*DIMENSIUNI CONCEPTUALE PRIVIND FUNCȚIA PUBLICĂ,
FUNCȚIONARUL PUBLIC ȘI MANAGEMENTUL FUNCȚIEI PUBLICE
ȘI FUNCȚIONARILOR PUBLICI* 147

CONTENTS

Zinaida GRECEANŪ

PROGRAM BY NAME BUT MANIFEST IN ESSENCE 8

650TH ANNIVERSARY SINCE THE FOUNDATION OF THE MOLDOVAN STATE

Alexandru ROMAN

*THE ROLE OF STEPHAN THE GREAT'S REFORMS IN THE ADMINISTRATIVE
CONSOLIDATION OF THE MOLDOVAN STATE (II)* 16

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Claudia CRĂCIUN

NEUROLINGUISTIC PROGRAMMING IN CIVIL SERVANTS' COMMUNICATION 26

Tatiana ȘAPTEFRĂȚI

PUBLIC ADMINISTRATION: SCIENCE OR ART? 35

Ludmila COADĂ

*LOCAL SELF-ADMINISTRATION IN THE TSARIST EMPIRE AND
IN BASSARABIA IN THE SECOND HALF OF THE XIX CENTURY BEGINNING
OF THE XX: EVOLUTION OF ZEMSTVA INSTITUTION* 43

Tatiana SAVCA

*THEORIES AND MODELS IN THE PROCESS OF PUBLIC
POLICIES ELABORATION* 54

Ion DULSCHI

SOCIOLOGY IN THE SERVICE OF PUBLIC ADMINISTRATION 66

CIVIL SOCIETY AND THE STATE OF LAW

Galina POGONEȚ

*GUARANTYING FUNDAMENTAL HUMAN RIGHTS AND LIBERTIES
AS STIPULATED IN THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA* 72

Eufemia VIERIU

THE RIGHTS OF CIVIL SERVANTS 78

ECONOMY AND PUBLIC FINANCES

Ion PALADI

*THE PLACE AND ROLE OF SMALL BUSINESS IN THE
CONTEMPORARY ECONOMY* 88

Gheorghii KLEINER

STRATEGIC MANAGEMENT: CURRENT ISSUES AND NEW TRENDS 95

TRAINING OF PUBLIC SERVANTS: NEW STRATEGIES AND TECHNOLOGIES

Eugenia CEBOTARU

THE STAGES OF CREATING AN ELECTRONIC SHOP 104

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Gheorghe CĂLDARE, Cristina PANTEA

*THE COOPERATION OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA WITH THE
EUROPEAN UNION: REALITIES AND PERSPECTIVES* 111

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Vasile HARUȚA

*INTERNATIONAL TERRORISM AS A DESTABILIZATION FACTOR
OF INTERNATIONAL SECURITY* 118

Oxana PAIERELE

REGIONAL DEVELOPMENT AS A PERSPECTIVE OF LOCAL DEVELOPMENT 127

Violeta TINCU

*THE PLACE AND ROLE OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION IN PROVIDING
THE GOOD FUNCTIONING OF SERVICES FOR THE YOUTH* 133

Sergiu CUȘMIR

*SOME ASPECTS OF INCREASING ECONOMIC EFFICIENCY
OF MECHANIZATION AND AUTOMATION OF THE MILK PRODUCTION
PROCESS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA* 137

Ecaterina TINCU

CONSUMER'S TRADEMARK AWARENESS 142

Vladimir GARȘTEA

*CONCEPTUAL DIMENSIONS REGARDING PUBLIC POSITION,
CIVIL SERVANT AND MANAGEMENT OF PUBLIC POSITIONS
AND CIVIL SERVANTS* 147



PROGRAM PRIN DENUMIRE, DAR MANIFEST PRIN ESENȚĂ

PROGRAMUL DE ACTIVITATE A GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA

Parlamentul Republicii Moldova a confirmat la ședința din 10 iunie curent noua componență a Guvernului Republicii Moldova în frunte cu Zinaida Greceanîi, Prim-ministru al Republicii Moldova.

Majoritatea miniștrilor din fosta componență a Cabinetului de Miniștri și-au păstrat funcțiile lor.

Din componența Guvernului fac parte doi noi miniștri: Mihail Barbulat, fostul ambasador în Turcia, a devenit ministru al culturii, iar fostul ambasador în China, Iacob Timciuc, a ocupat funcția de ministru al administrației publice locale.

Parlamentul a adoptat, de asemenea, în ședința respectivă Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova, prezentat de Zinaida Greceanîi, pe care-l publicăm în reluare de pe site-ul Guvernului Republicii Moldova.

Program prin denumire, dar manifest prin esență, acest document reprezintă mandatul unui Guvern, rostul principal al căruia este de a păstra pe harta lumii Statul Republica Moldova. Perseverența cu care în ultima perioadă este atacată această realizare supremă a poporului nostru determină clar preocuparea fundamentală a Guvernului țării.

Majoritatea cetățenilor țării au optat la 5 aprilie pentru Republica Moldova și noi sîntem hotărîți să ne consacram completamente cauzei democrației și consolidării statului nostru. Pentru echipa guvernamentală ce subscrie la acest document, statul înseamnă democrație, libertate, securitate, dar și salarii, pensii și asistență socială acordate pe deplin și la timp. Deși anterior lipseau complet sau parțial, în ultimii



Zinaida GRECEANÎI,
Prim-ministru al
Republicii Moldova

opt ani aceste atribute incontestabile ale statalității și-au recăpătat caracterul lor firesc în Republica Moldova. Chiar dacă a avut de depășit mai mulți factori nefavorabili, obiectivi sau subiectivi, economia țării a atestat o creștere constantă și devenise punct de atracție pentru investiții străine importante. Anume aici erau ancorate politicile noastre sociale cu obiective majore, anterior nesperate.

Această evoluție ascendentă se baza pe cițiva piloni, principalul fiind stabilitatea politică. Consolidarea acesteia întărește statul, destabilizarea îl poate nimici. Conștientizînd pe deplin acest adevăr axiomatic, organizatorii evenimentelor din 7 aprilie au atacat anume acest pilon al statalității, iar prin acțiunile lor ulterioare ireponsabile au anulat, de facto, votul

cetățenilor țării exprimat liber și democratic, fapt confirmat de toate structurile internaționale care au monitorizat alegerile parlamentare. Conceput ca factor amplificator al efectelor crizei economice mondiale, atentatul forțelor distructive la statalitatea Republicii Moldova, deși a eșuat, poate avea un impact dezastruos asupra dezvoltării economice și a bunăstării populației țării. Moldova și-a compromis într-o clipă avantajele sale investiționale, iar unele dintre obiectivele sociale trasate pe termen mediu pot fi ratate ireversibil. Iată de ce organizarea noului scrutin parlamentar democratic și neadmiterea pe viitor a unor asemenea atentate la voința poporului este datoria sfântă a autorităților statului, iar investigarea obiectivă, cu participarea structurilor internaționale abilitate, a evenimentelor din 6-7 aprilie 2009 va constitui preocuparea imediată a Guvernului. Împreună cu evaluarea acțiunilor organelor de forță ale statului în acea perioadă, acesta va fi primul pas pentru instaurarea păcii civice și a consensului național – obiectiv prioritar pentru echipa guvernamentală.

În condițiile profundării crizei economice și financiare mondiale, economia națională a Moldovei a fost totuși în stare să genereze valoare adăugată suficientă și, respectiv, mijloace financiare pentru bugetul public. Anul 2008 a însemnat o creștere a tuturor indicatorilor economici, iar veniturile populației au sporit real. A fost pusă baza pentru implementarea unor programe sociale necesare populației și demne de un stat social. Consfințite prin lege, angajamentele sociale ale statului trebuie respectate, iar Guvernul este hotărât și capabil să asigure acest obiectiv pe durata mandatului său. Vom consolida baza fiscală și vom continua consecvent să optimizăm

cheltuielile publice neprioritare. Rezerve în acest sens există în mai multe domenii, principalul fiind sistemul administrației publice centrale și locale. Vom reduce semnificativ cheltuielile publice pentru întreținerea aparatului administrativ al statului, care în condițiile perioadei electorale extinse manifestă randament redus.

Setul de acțiuni asupra cărora se va concentra Guvernul pe durata acestui mandat restrâns este determinat de specificul situației în care se află Republica Moldova și de posibilitățile limitate pe care ni le oferă cadrul legislativ actual. În același timp, orice acțiune a Executivului se va baza pe politicile economice și sociale promovate anterior și va constitui o punte de lansare pentru realizarea obiectivelor de dezvoltare pe termen mediu. Guvernului îi revine în această perioadă și gestionarea în condiții extreme a crizei economice amplificate de instabilitatea politică din țară.

Pe durata mandatului vom fi preocupați în mod prioritar de asigurarea funcționării statului de drept – condiție indispensabilă pentru desfășurarea democratică a scrutinului electoral și pentru asigurarea securității statului și cetățenilor. Vom asigura buna funcționare și sporirea încrederii cetățenilor țării și a organismelor internaționale în instituțiile democratice ale statului. Vom solicita și contăm pe suportul Consiliului Europei, Uniunii Europene și C.S.I. în procesul de monitorizare a campaniei electorale și sîntem hotărîți să încurajăm activitatea de monitoring a oricărei misiuni internaționale sau locale echidistante. În același timp, vom curma hotărît orice imixtiune în procesul electoral a forțelor distructive externe.

Experiența de după 5 aprilie curent impune reconsiderarea și reformarea

cardinală a activității organelor de forță ale statului, care în mare măsură n-au fost în stare să prevină distrugerea simbolurilor statalității țării. Guvernul va intensifica eforturile de sporire a capacităților profesionale ale angajaților din cadrul organelor de drept, va consolida baza tehnico-materială și va moderniza managementul acestor structuri statale.

Un rol-cheie în funcționarea instituțiilor democratice ale statului și dezvoltarea economică îi revine sistemului judiciar al țării. Guvernul și majoritatea cetățenilor țării sînt îngrijorați de modul în care funcționează acest sistem, fapt ce impune operarea unor reforme imediate în justiția moldovenească. Această reformă trebuie desfășurată în plină concordanță cu standardele europene și va avea drept scop principal consolidarea independenței sistemului judiciar, sporirea eficienței, precum și prevenirea și contracararea corupției în justiția moldovenească. Elaborarea modificărilor cadrului legislativ ce reglementează funcționarea sistemului judiciar va constitui una dintre preocupările imediate ale Guvernului.

Corupția, alături de problema transnistreană și lista incompletă a acordurilor interstatale de bază care consfințesc inalienabilitatea hotarelor și suveranității țării, reprezintă impedimentul principal în procesul constituirii Moldovei ca stat de drept și cu o economie de piață dezvoltată. Adevărați factori nocivi pentru prosperarea țării, aceste elemente distructive sînt puternic interdependente și atentează în egală măsură la securitatea politică și economică a statului. În aceste condiții, Guvernul este hotărît să trateze problema corupției ca luptă pentru existența și prosperarea țării. Pe durata mandatului vor fi continuate acțiunile anticorupționale

dinamizate în procesul implementării Planului Preliminar de Țară, iar antrenarea societății civile în combaterea acestui flagel va fi încurajată.

Guvernul este hotărît să contribuie la implicarea mai activă a societății civile în desfășurarea actului de guvernare. Vom amplifica eforturile de asigurare a libertății de expresie, pluralismului de opinie și dezvoltării societății civile durabile prin garantarea transparenței în activitate, accesului la informația publică și dezvoltarea parteneriatului între instituțiile statului și mediul guvernamental.

Dialogul social și parteneriatul durabil edificat în ultimii ani între Guvern, sindicate și patronate este una dintre căile sigure de instaurare a consensului social și civic în țară. Guvernul va încuraja acest parteneriat și mizează pe rezultatele dialogului social. Deziderat incontestabil al majorității concetățenilor noștri, **integrarea țării în Uniunea Europeană** reprezintă prioritatea ireversibilă și firească a politicii interne și externe a Guvernului Republicii Moldova. Obiectivul primordial al Guvernului este de a continua transpunerea în viață a principiilor acquis-ului comunitar consemnate în multiplele acte normative ale statului nostru, adoptate în procesul de realizare a Planului de Acțiuni „Republica Moldova – Uniunea Europeană”. Prioritatea esențială a Guvernului în contextul integrării europene este negocierea și semnarea în cel mai apropiat timp a noului acord politico-juridic cu Uniunea Europeană. Perioada electorală nu trebuie să constituie un impediment pentru acest proces, or noul acord va semnifica o apropiere reală de comunitatea europeană, va asigura nivelul scontat de libertate a circulației cetățenilor noștri, mărfurilor, serviciilor și capitalului.

Realizarea plenară a aspirațiilor poporului nostru de a edifica o Moldova unită, cu un nivel înalt de securitate politică și economică, este puternic dependentă de calitatea sistemului de **relații externe** ale statului nostru. Preocuparea de bază a Guvernului în acest domeniu va constitui promovarea unei politici externe conforme normelor internaționale, bazate pe respectarea reciprocă a principiului suveranității și independenței statale, pe promovarea și apărarea intereselor economice și politice ale statului și cetățenilor săi, în corelare deplină cu obiectivul suprem de reunificare a țării și integrare europeană a Republicii Moldova. Pe perioada mandatului vom fi preocupați de dezvoltarea consecventă a relațiilor bilaterale și multilaterale reciproc avantajoase cu țările vecine, bazate pe principiul respectării suveranității și independenței statelor, extinderea relațiilor de cooperare economică, tehnico-științifică, umanitară și culturală cu țările lumii.

Principiul neutralității statului, neapartenența la oricare dintre blocurile cu caracter militar, consfințit în Constituția țării, reprezintă pentru Guvernul Republicii Moldova pilonul de bază al politicii sale externe și premisa pentru asigurarea unificării țării.

O atenție deosebită vom acorda rolului Moldovei în structurile de cooperare regională, în special acelor în care exercităm în acest an președinția.

Reglementarea **diferendului transnistrean** și reintegrarea țării reprezintă o condiție de bază pentru existența și prosperarea statului nostru. Natura acestui conflict îi atribuie problemei transnistrene un nivel înalt de complexitate, amplificat evident și de evenimentele din perioada postelectorală din țară. Acțiunile

iresponsabile ale forțelor politice care au provocat criza politică din țară sînt capabile să influențeze în cel mai negativ mod procesul de reglementare a acestui conflict.

Alternarea instrumentarului politico-diplomatic de reglementare a conflictului transnistrean, utilizînd formatul de negocieri „5+2”, cu acțiunile concrete de apropiere pe dimensiunea economică și socială a celor două maluri ale Nistrului denotă debutul unei dinamici pozitive în procesul de soluționare a acestui diferend. Acțiunile Guvernului vor fi orientate spre impulsivarea procesului de negocieri, în formatul recunoscut internațional, asupra viitorului statut juridic special al regiunii transnistrene, cu respectarea suveranității și integrității teritoriale a țării, dar și spre sporirea numărului de proiecte economico-sociale implementate în regiune cu suport financiar intern și extern.

Gestionarea eficientă a crizei economice și relansarea neîntîrziată a economiei **naționale** este o sarcină prioritară a Guvernului.

Creșterea economică înregistrată în ultimii ani a fost bazată pe politicile economice stimulative a activității de antreprenoriat, de îmbunătățire a climatului de afaceri și de sporire a atractivității investiționale a țării. Elemente-cheie în acest proces au fost menținerea stabilității macroeconomice și promovarea politicilor monetare și bugetar-fiscale echilibrate. Rămînem fideli acestor abordări și sîntem hotărîți să aplicăm măsuri suplimentare în acest context.

În această ordine de idei, în primele ședințe ale noului Executiv vor fi eliminate sau suspendate reglementările administrative excesive pentru activitatea economică, inclusiv cele ce vizează importul și exportul.

Vor fi radical reduse termenele de eliberare a autorizațiilor și licențelor pentru activitatea economică, iar orice caz de reținere din vina funcționarilor statului va fi aspru pedepsit. Succesul acestei acțiuni depinde și de implicarea comunității de afaceri și patronatelor, iar Guvernul mizează și va încuraja această atitudine.

În același context, ne vom preocupa de optimizarea reglementării de stat a activității de întreprinzător în scopul delimitării clare a funcțiilor de control ale diferitelor organe.

Guvernul este îngrijorat de deficiențele evidente ale mediului concurențial din țară și, în măsura competențelor, va acționa în scopul eliminării acestor carențe. Totodată, elaborarea modificărilor legislative necesare pentru asigurarea unei competiții economice reale pe piața țării va fi una dintre prioritățile activității normative a Guvernului.

Este necesar de asigurat stabilitatea macroeconomică în țară. În acest context, în comun cu Banca Națională a Moldovei, vom asigura nivelul adecvat de stabilitate a prețurilor, vor fi promovate politici bugetar-fiscale și monetare stimulatorii pentru creșterea economică și activitatea investițională, inclusiv menite să favorizeze exporturile și să faciliteze accesul sectorului real al economiei la lichidități financiare necesare pentru desfășurarea activităților economice.

Recesiunea economică și necesitatea onorării obligațiilor sociale ale statului impun revizuirea cadrului de cheltuieli ale bugetului public național. În acest context, vom continua optimizarea cheltuielilor publice neprioritare. Deși a provocat o rezistență acerbă din partea unor conducători ai autorităților publice locale și o politizare inadecvată, vom reduce cu minimum 20%

cheltuielile bugetare legate de întreținerea administrației publice la nivel central și local. Aceste reduceri nu vor viza în nici un fel salariile angajaților din sfera socială, inclusiv ale pedagogilor și medicilor. În calitate de măsură de susținere a economiei în perioada crizei, Guvernul va menține volumul planificat de investiții publice în infrastructură, efectul acestora fiind unul multiplicator. Vor continua reabilitarea rețelei de drumuri publice, construcția noilor gazoducte și sisteme de aprovizionare cu apă și canalizare. În pofida situației politice instabile, Guvernul va depune toate eforturile pentru implementarea proiectelor investiționale private deja lansate și atragerea unor investiții noi.

O atenție sporită va fi acordată relansării sectorului real al economiei țării și susținerii producătorilor autohtoni. Protejarea acestora de concurența neloială și crearea condițiilor favorabile pentru exportul mărfurilor și serviciilor din țară este unul din pilonii acestor politici. În vizorul Executivului se vor afla ramurile preponderent afectate de criza economică, inclusiv transporturile, construcțiile, producerea industrială destinată exportului. O atenție deosebită se va atrage sectorului agrar. Acest sector reprezintă ramura în care este angajată partea majoră a forței de muncă din țară, totodată performanțele agriculturii continuă să fie inferioare celor așteptate. Această discrepanță a raportului efort-randament în ramura agriculturii influențează negativ situația economică din țară și constituie un impediment serios în creșterea bunăstării populației rurale și în asigurarea securității alimentare a statului nostru. Pe lângă măsuri de ordin fiscal, Guvernul va acționa în vederea facilitării accesului produselor agricole pe piețele externe și va impulsiona implementarea

proiectelor menite să diminueze vulnerabilitatea agriculturii față de factorii climaterici. O prioritate evidentă pentru activitatea Guvernului va constitui și asigurarea securității energetice a țării. Criza regională a gazelor este departe de soluționare finală, existând pericolul real pentru repetarea acesteia. Guvernul va ține cont de aceste probleme și va întreprinde toate acțiunile pentru asigurarea unui grad adecvat al securității energetice a țării.

Una dintre îngrijorările esențiale ale Guvernului se referă la situația sistemului de termoficare din țară. Există pericolul iminent pentru funcționarea acestui sistem în următorul sezon de încălzire, iar soluțiile viabile pentru depășirea acestei probleme urmează a fi identificate de autoritățile publice locale în cel mai restrâns termen. Guvernul va avea o atitudine cooperantă cu administrațiile publice locale, care sînt chemate să întreprindă măsuri urgente de remediere a situației din sistemul de termoficare. Pe lângă efectele negative pe care le are situația de instabilitate politică din țară asupra economiei, cele mai grave consecințe ar putea fi resimțite în sectorul social. Politicile accentuate sociale promovate în ultimii ani pot fi sustenabile doar în condițiile funcționării eficiente a economiei și a tuturor structurilor de stat. În aceste condiții extreme, Guvernul este hotărît să continue consolidarea statului social și pe durata mandatului va asigura nivelul necesar de asigurare și asistență socială a populației. Ne vom concentra atenția asupra prevenirii marginalizării celor mai vulnerabile categorii ale populației prin eficientizarea și o mai bună direcționare a prestațiilor de asistență socială. Vor fi extinse capacitățile serviciilor sociale adresate persoanelor în nevoie. Începînd cu 1 iulie 2009 va fi implementată

următoarea etapă a Legii cu privire la ajutorul social, prin care va fi mărit numărul beneficiarilor de această asistență. Va fi asigurată achitarea la timp a pensiilor, indemnizațiilor și tuturor plăților sociale garantate de stat.

O atenție deosebită va fi acordată pieței forței de muncă și problemelor majore cu care se confruntă cetățenii rămași fără locuri de muncă și cei reveniți în țară de la munca peste hotare. Acțiunile Guvernului în această direcție vor fi orientate spre oferirea unui grad mai înalt de protecție socială a șomerilor, instruirea și reprofilarea profesională. Împreună cu sindicatele vor fi elaborate și întreprinse măsuri urgente de asigurare a unui nivel adecvat de protecție a intereselor salariaților.

Cea mai semnificativă cotă a cheltuielilor publice este destinată domeniului social, în particular educației și ocrotirii sănătății. Spre deosebire de sectorul administrativ, în care vor fi aplicate măsuri radicale de optimizare a cheltuielilor, inclusiv prin revederea statelor-tip și reducerea de unități, în acest domeniu vital pentru cetățenii țării vor fi menținuți parametrii de finanțare și asigurată o dezvoltare dinamică. În același timp, toți profesorii, medicii, lucrătorii din domeniul culturii și orice alt salariat din sfera bugetară va fi remunerat în strictă corespundere cu legislația în vigoare. Mai mult decît atît, în condițiile restaurării stabilității politice în țară și revenirii la starea normală de lucruri în stat, toate etapele de majorare a salariilor prevăzute în legislația actuală vor fi implementate la timp.

Guvernul va asigura buna funcționare a sistemului de educație, desfășurarea procesului de admitere în instituțiile de învățămînt în conformitate cu planurile de admitere aprobate și începerea normală a

anului de studii. Pe durata vacanței va fi organizată odihna copiilor în multiplele tabere restaurate în ultimii ani.

Va fi asigurată funcționarea stabilă a sistemului de ocrotire a sănătății, inclusiv vor fi intensificate măsurile profilactice pentru protejarea antiepidemică a cetățenilor statului. În scopul asigurării unui acces mai sporit al populației la produsele farmaceutice, Guvernul va revedea politica de formare a prețurilor de comercializare a medicamentelor, reducând cota admisă a adaosului comercial și asigurând un control riguros al funcționării pieței farmaceutice în țară.

Guvernul va continua implementarea politicilor de susținere a **tineretului**. O atenție sporită va fi acordată încadrării în câmpul de muncă a absolvenților instituțiilor de învățământ din țară. Vor fi finanțate în continuare programele de abilitare economică a tinerilor și de asigurare cu

spațiu locativ a tinerilor specialiști angajați în sfera bugetară în localitățile rurale.

Mandatul Guvernului este extrem de redus în timp, dar viziunea echipei guvernamentale nu se reduce la perioada de pînă la alegerile parlamentare anticipate. Toate acțiunile executivului au ca scop continuarea edificării Republicii Moldova ca stat independent și suveran, continuarea implementării planurilor strategice de dezvoltare economico-socială a țării și depășirea situației de criză cu cele mai reduse costuri sociale. Această misiune este una dificilă, dar realizabilă în condițiile conștientizării de către întreaga societate a problemelor cu care se confruntă țara noastră la momentul actual. Guvernul solicită sprijinul societății civile și cheamă toate forțele politice patriotice din țară să-și conjuge eforturile pentru consolidarea și prosperarea statului nostru.

650

**de ani de la întemeierea
Statului Moldovenesc**

ROLUL REFORMELOR LUI ȘTEFAN CEL MARE ÎN CONSOLIDAREA ADMINISTRATIVĂ A STATULUI MOLDOVENESC (II)*

Alexandru ROMAN,
rector al Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele
Republicii Moldova, doctor habilitat în științe istorice, profesor universitar

SUMMARY

The famous scholar and specialist in the field of the history of public administration from Moldova aims at the analysis of the role of the Great Moldovan ruler, Stephen the Great in the administrative consolidation of the Moldovan State. Taking "the historical event of epochal importance", the 650th anniversary from the creation of the Moldovan State, as a point of reference, the author affirms that the ruler substantially contributed to the institution of a personal system of central and local administration, known in history as "the traditional system of Moldovan administration".

Making references to the works by such Moldovan chroniclers as Grigore Ureche, Miron Costin and Ion Neculce and citing Mikhail Kogalniceanu and Nicolae Iorga, as well as the documents which remained since the time of Stephen the Great, the author manages to elucidate the process of administrative reforms started by the ruler Alexandru cel Bun and later implemented by his nephew, Stephen the Great the 3rd. The structure and the attributions of the Ruler's Counsel from Moldova, as well as those of the most important statesman are examined in the paper. The article is of special significance to all those who are interested in the glorious multi-secular history of the Moldovan State.

În procesul formării și dezvoltării Statului Moldovenesc, abilitățile politice și diplomatice deosebite ale lui Ștefan cel Mare s-au răsfrînt pozitiv asupra constituirii, consolidării treptate și evoluției ascendente a sistemului tradițional de administrare, care și-au adus o contribuție substanțială la consolidarea statală și politico-administrativă a Moldovei.

Concomitent cu dezvoltarea organelor statale în Moldova, au evoluat structurile

și formele administrației centrale și locale ale sistemului tradițional moldovenesc în constituire. Precum și în alte țări europene, treptat au luat naștere **funcțiile înalte de stat** (*dregătoriile* - termen ce provenea de la sintagma veche moldovenească „a dregre o treabă”, adică a fi responsabil de un anumit domeniu).

Printre primele analize ale acestui fenomen istoric se evidențiază studiul renumitului istoric european din perioada

* Continuare din nr. 1 (2009) al revistei "Administrarea Publică".

interbelică Nicolae Iorga, intitulat *“Apogeul puterii statului în timpul domniei de 50 de ani a lui Ștefan cel Mare, Domnul Moldovei”*. Autorul demonstrează obiectiv că, sub aspect comparativ, curtea domnească în componența marilor dregători ai domnitorilor Valahiei și *“aceea a moldoveanului Ștefan, fie chiar și în primii lui ani de domnie, se vede imediat superioritatea Moldovei”*. În calitate de exemple evidente el aduce hrisoavele lui Ștefan cel Mare, în care *“se văd apărând în el numeroși boieri mândri, a căror origine se poate urmări foarte bine în actele precedente privitoare la împrejurările interne sau externe, și la mulți se dau și numele de familie”*.

În acest context vom aminti că ierarhia dregătorilor din Sfatul Domnesc pentru prima oară a fost stabilită *in cadrul reformelor administrative, elaborate și realizate de domnitorul Alexandru cel Bun (1400-1432). Anume lui îi atribuiam încă pe timpuri specialiștii în istoria administrației publice meritul privind ‘formarea unui stat normal, conform ceremonialului’*.

Printre cele mai importante monumente de drept se evidențiază Syntagma lui Matei Vlastares, alcătuită încă în anul 1335, adică pînă la formarea Statului Moldovenesc independent, care a fost tradusă integral în 1472, meritul aparținîndu-i anume lui Ștefan cel Mare. Pînă astăzi s-au păstrat două traduceri – manuscrise: unul copiat în 1474 la Mănăstirea Neamț de călugărul Ghervasie, iar altul – în 1495 de grămăticul Damian pentru biserica Sf. Nicolae din Iași. La traducerea lui Ghervasie sînt adăugate traduceri slavonești după opera lui Ioan Postnicul, ale lui Nichita Critul, ale lui Nichifor al Constantinopolului, ale lui Ioan Critul și un

scurt vocabular de termeni latinești explicați. Syntagma lui Matei Vlastares cuprinde 24 de titluri subdivizate în capitole.

Conform materialelor bine documentate de E. Ștefănescu, cancelaria domnească a lui Ștefan cel Mare a emis, între anii 1457-1504, 472 de acte politico-administrative interne cu caracter juridic. Un asemenea analog n-a mai existat în istoria administrativă. Ele cuprindeau norme din întreg domeniul dreptului privat și public, reglementînd organizarea și funcționarea formațiunilor administrativ-teritoriale, precum și raporturile dintre autoritățile locale (voievozii, cnejii și cetele lor militare) și supuși, de asemenea raporturile agrare și proprietatea pămîntului (între aspecte și modul de determinare a hotarelor, procedura la hotărnicii) etc. De asemenea, se reglementa proprietatea asupra bunurilor din alte categorii, atît în ceea ce privește raporturile dintre clase, cît și cele familiale, dreptul accesorial, un drept simplificat al obligațiilor, apoi infracțiunile și pedepsirea lor, în fine, organizarea instanțelor și procedura de judecată. Aceste norme însă la acea perioadă totuși n-au fost sistematizate și n-au alcătuit un cod de legi.

Fiind constituit ulterior, dreptul moldovenesc, numit simbolic „Legea Țării”, a reprezentat cadrul legal de bază în formarea și consolidarea sistemului tradițional moldovenesc de administrare.

Rolul decisiv aparține reformelor administrative ale domnitorului Ștefan cel Mare din anii 60 – 70 ai sec. XV, care erau implementate atît în capitală, cît și în toate localitățile Statului Moldovenesc. În esență, aceste reforme reprezintă o continuare a procesului reformator ce a durat circa un secol, inițiat în aa. 70 ai sec. XIV de domnitorul Petru I (fondatorul dinastiei Mușatinilor, al sigiliului domnesc cu stema țării - capul de bour etc.) și realizat apoi

într-o primă etapă în cadrul reformei administrative a domnitorului Alexandru cel Bun, bunicul lui Ștefan cel Mare.

Analiza documentelor istorice demonstrează cu toată certitudinea, că remarcabilul comandant de oști, diplomat și om politic, Ștefan cel Mare, consecvent, pe parcursul celor 567 de luni de domnie glorioasă, a urmărit întărirea autorității domnești și a statului în ansamblu. Experimentatul om de stat s-a îngrijit cu o eficiență crescândă de organizarea și prosperarea economică a țării, sprijinind dezvoltarea meșteșugurilor, negoțului și a târgurilor, a întărit oștirea și cetățile, făcând din Moldova un stat puternic. Pe plan extern, a luptat pentru apărarea independenței statului moldovenesc.

Chiar de la începutul ilustrei sale domnii de 47 de ani, 2 luni și 3 săptămâni, potrivit unei cronici slavo-moldovenești din sec. XV, pentru înscăunarea lui Ștefan al III-lea, în acea zi memorabilă din „Joia Mare”, *„s-a adunat toată țara împreună cu preasfințitul mitropolit Teoctist și l-a uns pentru domnie pe Siret, ce se numește Direptate pînă în ziua aceasta și a luat sceptrul Țării Moldovei”*. Astfel, cu instaurarea domniei lui, a început procesul de consolidare administrativă și statală, care caracterizează profund activitatea complexă a lui Ștefan Vodă.

Acest remarcabil om de stat al Țării Moldovei a fost un mare promotor al consolidării puterii centralizate a statului medieval, pentru concentrarea tuturor pîrghiilor de conducere în mîinile domnului. În toată activitatea sa administrativă ținea permanent cont de necesitatea consolidării interne a tuturor structurilor existente în cadrul celor circa 30 de „țări” (sau voievodate), care erau în acest spațiu de pînă la începutul unificării lor de către voievodul Bogdan I (1359),

inclusiv din valea riuului Moldova, din spațiul interfluviului Nistru-Prut: în zona Lăpușnei, a Orheiului Vechi, în preajma Hotinului, din valea Ciuhurului, Tigheciului – afluent de stînga al Prutului etc.¹

Ștefan cel Mare a știut să adune în jurul său, în primul rînd, categoriile sociale interesate în restabilirea ordinii și autorității centrale, a purces la schimbări radicale ce țin de organizarea structurilor ierarhiei instituționale ale statului. În primii ani a atras de partea sa, întîi de toate, vechea boierime, prin confirmări de moșii despărțind-o apoi de vechile domnii, prin schimbări forțate. În felul acesta, Ștefan a reușit să diminueze rolul lor în viața politică a țării.

Domnitorul era ajutat la cîrmuirea țării de sfatul boierilor alcătuit din marii demnitari și înalți ierarhi bisericești. Ei își vedeau sarcina de a supraveghea în ce măsură domnitorul ales de ei promovează interesul lor. Noul domnitor a modificat, într-un fel, funcțiile Sfatului Domnesc, limitîndu-i atribuțiile, într-un fel legislativ, transformîndu-le la cele ale unui organ consultativ. Funcțiile executive (de îndeplinire a voinței domnitorului) reveneau treptat dregătorilor domniei numiți de domnitor.

Pe parcurs, domnitorul și-a atins scopul major: centralizarea puterii statale în mîinile sale, dispunînd de împuterniciri nelimitate. Dregătorii au devenit executori ai poruncilor, hotărîrilor domnitorului. Astfel, a fost confirmat statutul său de suveran, declarat ulterior în 1485 ferm și hotărît: *„Noi suntem domn al Moldovei...”*

Prerogativele domnitorului cuprindeau toate sferele vieții de stat: legislativă, politică, militară, judiciară, executivă, financiar-fiscală, bisericească.

Puterea legislativă era exercitată de domni direct, prin emiterea de acte normative cu nume de hrisov, așezămînt, tes-

tament sau indirect, pe calea respectării dreptului bizantin. Prerogativa legislativă era exercitată de către domnitor, de obicei, după consultarea cu Sfatul Domnesc sau, uneori, chiar cu Marea adunare a țării.

Activitatea cancelariei, compusă din dieci, pisari, uricari, era condusă de *marele logofăt*. Cei doi mari vornici - unul pentru Țara de Sus (nord) cu reședința la Dorohoi, altul - pentru Țara de Jos (sud) cu reședința la Bîrlad - aveau atribuții judiciare, militare, diplomatice.

În contextul formării bugetului și a structurilor fiscale, marele vistiernic administra veniturile și cheltuielile atît ale domnitorului, cît și cele din stat. Volumul de lucru la vistierie era destul de mare, existînd o mulțime de dări și prestații față de stat și de aceea *marele vistiernic era unul dintre primii dregători, avînd ajutor în persoana celui de-al doilea și al treilea vistiernic și numeroși „dieci de la vistierie”*. Ceilalți dregători mari aveau, de asemenea, atribuții publice și private. De exemplu, postelnicul era și responsabil de diplomația moldovenească (care în cadrul diplomației medievale avea un caracter secret), adică un fel de ministru de externe, concomitent el îngrijea de dormitorul domnitorului. Același lucru se poate spune și despre vornic, paharnic, stolnic și comis. Unii dregători, cum ar fi clucerul, pitarul, sulgerul, medelnicerul, aveau atribuții private, de deservire a domnitorului și curții lui, dar chiar și ei, la porunca domnitorului, îndeplineau atribuții publice, în special, judecătorești.

Chișinăul, cu sistemul său propriu de administrare, s-a constituit istoricește în spațiul geografic al Țării de Jos a Moldovei, devenind treptat, pe parcursul secolelor, centru administrativ. Sursele istorice demonstrează că *prima atestare documentară* aparține unchilor viitorului

domnitor Ștefan III cel Mare, celor doi frați asociați la domnie - Ștefan și Ilieș, care încă la 17 iulie 1436 au emis un hrisov comun privind donația localității Chișinău logofătului Oancea.

Încă în epoca benefică a domniei lui Alexandru cel Bun (1400-1432), Chișinăul deja exista ca o mică localitate rurală așezată la poale de codru, pe malul drept al Bîcului. Totuși prima mențiune documentară a localității din valea rîului Bîc datează cu 17 iulie 1436, cînd domniile Țării Moldovei, Ilie și Ștefan (frați asociați la tron), logofătului Vancea “pentru credincioasă slujbă” i-au fost donate mai multe sate pe Răut, stabilind hotarele lor pînă la “... Bîc, de cealaltă parte, pe valea ce cade în dreptul Chișinăului lui Acaș, la Fîntîna, unde este Seliștea tătărească în dreptul păduricii”^{*1}). Astfel, în istorie apare pentru prima dată sintagma de “Cheșeneul lui Acaș”, vecin cu satul Visterniceni de la Fîntîna Albă. Acest prim document istoric cunoscut nu specifică însă dacă este vorba de o așezare rurală, adică de un sat ce ar fi aparținut unui oarecare Acaș, sau fie de o construcție, fie de un monument natural distinctiv situat pe rîul Bîc în apropiere de o “seliște” (adică așezare populată sau nepopulată, părăsită) tătărească.

Deja următoarea, cea de-a doua mențiune documentară despre Chișinău, în calitate de localitate rurală din același perimetru geografic, datează anume din timpul domniei lui Ștefan cel Mare. Într-un *act de proprietate din anul 1466, scris în cancelaria domnească*, marele voievod “i-a dat și i-a întărit unchiului său Vlaicul... o seliști la Chișinău, la Fîntîna Albișoara, ce s-au cumpărat de la Toader, feciorul lui Fedor, de la fratele lui, de la ... și de la Fedorel, drept 120 de arginți

tătărești “*2). Hrisovul domnesc stabilea în partea lui finală că Chișinăul, cu întreaga sa moșie și cu moara de pe Bîc, era donată lui Vlaicul și tuturor urmașilor săi “pentru slujbă dreaptă și credincioasă”.

Totodată, Chișinăul în calitate de localitate rurală, se formează pe teritoriul de la Est de Prut, de unde sub presiunea Țării Moldovei și a altor puteri europene ale timpului, tătaro-mongolii au fost nevoiți să se retragă și acest spațiu de pînă la Nistru a fost în timpul domniei lui Petru I Mușat (1375-1391) și Roman I (circa 1391-1394) inclus în componența statului medieval Moldova. Specialiștii în materie menționează că “o așezare umană din sec. XIV, adică din epoca formării statului medieval moldovenesc, s-a evidențiat pe malul rîului Bîc, în partea de nord-vest a fostului sat Muncești, astăzi parte componentă, cartier al orașului Chișinău”. Denumirea lui provine de la termenul “Chișinău” (în transcripție: cheșne), ceea ce însemna atunci mausoleu sau cupolă. Însă majoritatea absolută a istoriografilor susțin unanim că *denumirea Chișinăului* provine de la o noțiune mai veche din limba noastră, ce *desemnează o sursă de apă - un izvor, o cădere de apă*, documentar fiind atestat pe malul drept al rîului Bîc, lângă un izvor puternic, de unde multă vreme populația s-a alimentat cu apă.

Deoarece aproape un secol și jumătate Chișinăul a fost centm politico-administrativ al Basarabiei, vom menționa că ultima a fost atestată documentar încă în prima jumătate a sec. XVI. Inițial, denumirea de “Basarabia” a fost dată numai Bugeacului - regiunii geografice a Moldovei istorice dintre Prut, Nistru, Dunăre și Marea Neagră pînă la Valul lui Traian, descrisă cu lux de amănunte de cărturarul domnitor Dimitrie Cantemir în renumita

sa operă “*Descriptio Moldaviae*” (scrisă în stil academic la comanda Academiei din Berlin). Prima mențiune scrisă oficială a numelui de Basarabia pentru această regiune estică a Moldovei urmașilor lui Ștefan cel Mare se conține în harta Reichersdorf din anul 1541, ce se extindea într-o vreme și asupra spațiului transnistrean de pînă la Oceakov (la începutul sec. XIX un autor francez scria despre “Odesa, acest oraș maritim al Basarabiei”).

Drept consecință a reformelor administrative, începute de domnitorul Alexandru cel Bun, și consolidării aparatului de stat din perioada domniei lui Ștefan cel Mare, a realizării unui complex integral de acțiuni diverse de ordin intern și extern, s-a constituit sistemul tradițional de administrare în Moldova istorică. Perfecționindu-se continuu, sistemul administrativ, alcătuit din diverse dregătorii, menite să sporească cît mai eficient controlul instituției domniei asupra tuturor teritoriilor țării, s-a desăvîrșit organizarea socială a statului, care a favorizat dezvoltarea social-economică și culturală a Moldovei istorice. Treptat, dregătorii domnești au evoluat în funcționarii statului.

În contextul realizării reformelor lui Ștefan cel Mare, în sec. XV s-a stabilit următoarea structură ierarhică a Sfaturii Domnesc în Moldova:

- Domnitorul țării care se afla în fruntea instituției domniei ce avea un caracter ereditar – eligibil;
- urmau castelanii (de la curte, adică castel unde se afla familia domnească);
- apoi, marii demnitari *militari*;
- pîrcălabii de Hotin, Cetatea Albă, Neamț, Roman și Orhei.

Apoi, în ordine ierarhică, urmau marii dregători (*curtenii*), inclusiv:

a) marele vornic care se afla în fruntea lor; fiind conducătorul curții domnești (termen de origine slavonă, provine de la „dvor” – curte);

b) urma marele spătar (secretarul cancelariei domnești, termen de origine greacă – de la „spatharios”);

c) marele vistiernic (responsabil de vistieria statului, termen de origine latină – provine de la „vestiarius”);

d) marele postelnic, numit de N.Iorga „cubiculariul voievodului”: ce era responsabil și de politica externă (termenul este de origine slavonă);

e) paharnicul, responsabil de vinurile (și podgoriile, pivnițele cu vinurile domnitorului etc.).

Astfel, domnitorul care se afla în fruntea instituției centrale a domniei (începînd cu primul domnitor de acum 650 de ani în urmă – Bogdan, și pînă la ultimul – Alexandru Ioan Cuza, adică timp de o jumătate de mileniu consecutiv) era ajutat în exercitarea atribuțiilor sale supreme de un corp enorm de *executori (agenți administrativi)*. Acest proces a decurs pe verticală și instituțiile dregătorilor, care au evoluat treptat în funcționari de stat, se formau de sus în jos. Începînd cu vîrfurile piramidei ierarhice, după domnitor urmau diverși funcționari cu atribuții concrete, care alcătuiau:

- Sfatul Domnesc (*transformat cu începere din sec. XVI în Divanul Țării*);

- **corpul dregătorilor de curte**, care aveau funcții private;

- **dregătorii (funcționarii) care asigurau raporturile dintre centru și administrațiile din teritoriu**;

- **funcționarii statului din cadrul administrațiilor șimutale, orășenești etc.**

Astfel, funcționarii cu demnități publice și private în Statul Moldovenesc se numeau dregători și instituțiile conduse de ei sau în

cadru cărora activau erau numite *dregătorii*. Dregătorul propriu-zis era un demnitar cu atribuții administrative, militare sau judecătorești în aparatul de conducere al statului. Avem tot temeiul să conchidem că în Moldova, ca și în majoritatea statelor medievale, din obligațiile slugilor personale ale domnitorului, care administrau curtea și domeniul domnesc, au luat naștere funcțiile înalte de stat, adică structurile administrative centrale.

În funcție de esența conținutului și caracteristicile externe, dregătoriile (dar și demnitarii respectivi) *se divizează în două categorii*:

- *cu funcții publice, de stat*;

- *cu funcții private, particulare*.

Marii dregători participau, de obicei, la *activitatea Sfatului Domnesc și Marii Adunări a Țării*. Subalternii lor și dregătorii mai mici aveau diverse atribuții atît la curtea domnească, cît și în teritoriile din țară.

Principalele dregătorii centrale în Statul Moldovenesc medieval erau următoarele:

Marele vornic, funcție instituită de fondatorul dinastiei Mușatinilor, domnitorul Petru I Mușat. El era conducătorul personalului curții domnești, fiind, de asemenea, comandant militar în timp de război și judecător principal în lipsa domnitorului. Acest înalt dregător avea funcții publice, judiciare, militare și, parțial, diplomatice. Ulterior, pe parcursul anilor 30 ai sec. XV, s-a produs dublarea acestei înalte funcții de stat: apare *Marele vornic al Țării de Sus* cu centrul administrativ la Dorohoi și *Marele vornic al Țării de Jos* (cu reședința la Birlad), autoritatea cărora se întindea asupra unei și a altei jumătăți din Țara Moldovei. Marele vornic era cel dintîi boier în componența Sfatului Domnesc, avînd și funcția de a prezida ședințele în lipsa domnitorului. Instituția în

care-și exercita funcțiile sale se numea *vornicie*.

Marele vomic era primul demnitar în succesiunea membrilor Sfatului Domnesc și în lipsa domnitorului sau al mitropolitului prezida ședințele Sfatului.

Marele **logofăt** provine de la termenul grecesc "logothetis" (atestat documentar în Moldova din anul 1399), fiind șeful Cancelariei domnești și păstrătorul ștampilei de stat (al sigiliului mare al domnitorului). De asemenea, se ocupa de coordonarea activității diecilor, pisarilor și uricarilor. Marelui logofăt, logofătului al doilea și logofătului al treilea în cadrul Cancelariei domnești le revenea rolul de conducere și supraveghere. În Moldova istorică dregătoria de logofăt (inclusiv marele, al doilea și al treilea) era deținută numai de persoane laice. Toți subordonații lor, diecii - de asemenea, erau persoane laice. Specialiștii au determinat că din cei peste 540 de dieci, care activau în Moldova, doar în prima jumătate a sec. XVII, numai un nume avea rezonanță bisericească (diacul din Bahna semna: Epifanie Bahnașul)*³⁾. Logofătul al doilea era loctiitorul Marelui logofăt și logofătul al treilea - secretarul Marelui logofăt.

În Moldova istorică mai erau câteva tipuri de logofeți, inclusiv:

a) **logofătul domnesc (sau de taină)**, care era secretarul particular al domnitorului;

b) **logofătul de vistierie**, fiind secretarul vistieriei domnești;

c) **logofătul de obiceiuri**, fiind dregătorul ce avea atribuții de maestru de ceremonii etc.

În sistemul tradițional moldovenesc de administrare, conform succesiunii stabilite în cadrul reformelor administrative, erau următorii funcționari de bază:

Marele vistiernic era marele dregător care avea în sarcina sa administrarea financiară a țării și a vistieriei statului. Vistieria era instituția medievală care administra banii publici, tezaurul statului, fiind, de asemenea, și localul în care se păstra tezaurul public.

Marele spătar, de rînd cu serviciile acordate domnitorului la diverse ceremonii, mai tîrziu avea și comanda călărimii (cavaleriei), era comandantul suprem al armatei Moldovei în lipsa domnitorului. Acest mare dregător era păstrătorul armelor domnitorului și purta sabia de ceremonii (buzduganul), ca simbol al atribuțiilor sale de comandant de oștiri. În subordinea lui se afla spătarul, care era un dregător de rang mic, cu însărcinarea de a păzi ordinea publică la sate, în timp de pace. În timpul războiului el avea atribuții militare.

Marele stolnic (provine de la slavonescul "stol") era dregătorul ce purta grija mesei domnitorului, fiind șeful bucătarilor, al pescarilor și al grădinarilor. Îi erau subordonați stolnicii, ce erau dregătorii domnești preocupați de stringerea dijmei din pește etc.

Marele paharnic (provine de la termenul "pahar" - de origine maghiară, "pohar", și sîrbo-croată, "pehar") servea personal pe domnitor, gustînd băutura înaintea acestuia pentru a se convinge că nu era otrăvită. El, de asemenea, administra toate vile domnești.

Marele postelnic - secretarul domnitorului pentru relații externe, care se mai numea și Mareșal al curții domnești. Lui îi era subordonat Postelnicul (sau Stratornicul) - cel mai apropiat și cel mai de încredere sfetnic al domnului, care se îngrijea de camera domnului, administra toate slugile de la curte din acest domeniu.

Avea, de asemenea, însărcinarea să primească ambasadorii și să-i prezinte domnului.

Clucurul (provine de la cuvântul slavon "cluci" - cheie) avea cheile cămărilor cu provizii. Referitor la dregătorul *clucurul* vom menționa, că el apare în Moldova, fiind atestat deja la 12 mai 1435. În ambele țări, era preocupat cu aprovizionarea curții domnești.

Marele armaș era un important dregător domnesc. Printre atribuțiile de bază se număra, de asemenea, supravegherea închisorilor și executarea sentințelor, inclusiv a celor capitale. Funcția de armaș este atestată documentar în timpul domniei lui Ștefan cel Mare. În atribuțiile acestui dregător domnesc se mai includea și supravegherea orchestrei militare. Instituția condusă de marele armaș se numea *armășie*.

În activitatea sa marele armaș avea subordonați *armășeii* din centru și în teritoriu. Aceștia, practic, erau niște oșteni care se ocupau de executarea poruncilor date. Principalele lor atribuții erau prinderea hoților și a criminalilor, precum și a boierilor învinuiți de hiclenie sau care intenționau să fugă din țară.

Marele armaș se ocupa de executarea sentințelor de condamnare la moarte. Prima atestare documentară a armașului este dela 13 martie 1489^{*1}), în atribuțiile cărora intra aplicarea pedepselor decise de domnie (respectiv de stat), inclusiv și decapitarea.

Către mijlocul sec. XV mai apare un dregător în sistemul administrativ privat al Moldovei numit *șulger*. În atribuțiile acestui dregător de curte, prima mențiune oficială a căruia este atestată în documente la 13 iunie 1456^{*2}), intra grija de aprovizionare cu carne a curții domnești, hrana oaspeților, delegațiilor străine etc.

De asemenea, un dregător cu funcții private la curtea domnească era și *medelnicerul*. Acest dregător a fost atestat documentar prima dată în anul 1463 și era preocupat de vesela domnească, de activitatea bucătăriei de la curtea domnitorului.

Atfel, vom conchide succint următoarele, la finalul celei de-a doua părți a studiului: „*Fiind plin de vitejie în timpul primejdiei, rezistent la loviturile vieții ... făcând fapte mari cu mijloace mici*”², precum menționa la timpul său marele istoric al Rusiei, prin geniul militar și talentul politic al său Ștefan Vodă a introdus Țara Moldovei în rîndul statelor europene importante din a doua jumătate a sec. XV – începutul sec. XVI, obligînd să țină cont de interesele ei mai multe țări care o întreceau și ca dimensiune, și ca număr de oșteni. Anume pe vremea lui Ștefan cel Mare și Sfînt Europa a aflat de Moldova și a recunoscut-o drept un actor eficient și plenipotențiar pe arena relațiilor politice și militare internaționale.

(*Sfîrșitul studiului va fi publicat în următorul număr al revistei*)

NOTE BIBLIOGRAFICE

¹ A se vedea: Eșanu A. Moldova medievală. Structuri executive, militare și ecleziastice. Chișinău, 2001, pag. 18-20; Brezeanu Stelian. Romanitatea orientală în evul mediu. De la cetățenii romani la națiunea medievală. București, 1999, pag. 216-218.

² Карамзин Н.М. История Государства Российского. Книга 2. Т.У1. М., «Книга», 1989. С. 109.

*¹ Din faptele străbunilor, p.42.

*² Clucerul în Valahia (Muntenia) a fost atestat tocmai la 25 august 1469.

*³ Din faptele străbunilor. Chișinău, 1992, p.42.

*⁴ Armașul, în Principatul limitrof cu hotarul de sud al Moldovei, este atestat circa în anul 1460.

*⁵ În țara vecină, Valahia (Muntenia), șulgerul este atestat documentar la 7 noiembrie 1480.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru Roman. Formarea Statului Moldovenesc și constituirea sistemului tradițional de administrare. Chișinău, AAP, 2008; revista "Administrarea Publică", 2007 nr. 4; 2008, nr. 1-4.

2. Ștefan cel Mare – personalitate marcantă în istoria Europei. 500 de ani de la trecerea în eternitate. Chișinău, 2004; Cel dintîi dintre principii lumii. Bibliografie. Chișinău, 2004.

3. Alexandru Roman. Activitatea administrativă a domnitorului Ștefan cel Mare. // Administrarea Publică, 2004, nr.1-2 (partea I), nr. 3 (partea II).

4. Alexandru Boldur. Ștefan cel Mare, voievod al Moldovei (1457 - 1504). Studiu de istorie socială și politică. Madrid, Editura „Carpați”, 1970.

24

Prezentat: 2 februarie 2009

Recenzent: Ion JARCUȚCHI, doctor în științe istorice, cercetător științific principal, director al Institutului de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei.

E-mail: aroman@muil.md

A dministrarea publică: teorie și practică



PROGRAMAREA NEUROLINGVISTICĂ ÎN COMUNICAREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Claudia CRĂCIUN,
doctor în pedagogie, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The civil servants, participants in various seminars, are interested in techniques of neurolinguistic programming. This has served as an impulse to write the present article. I tried to elucidate briefly the history of NLP and to describe some techniques of influence through neurolinguistic programming.

26

Administrarea Publică, nr. 2, 2009

Administrarea publică a fost întotdeauna implicată plenar în comunicarea cu diverse categorii de populație și, astfel, preocupată de tehnologiile și tehnicile avansate de comunicare. Actualmente, suscită un interes sporit programarea neurolingvistică (NLP), fapt ce a contribuit la apariția acestui articol.

Programarea neurolingvistică a fost lansată de doi profesori de la Universitatea din Santa Cruz - Richard Bandler și John Grinder - prin anii 70 ai secolului trecut. Richard Bandler este considerat adevăratul inițiator al NLP, deoarece a elaborat filozofia și logica programării neurolingvistice (NLP). El a organizat în anul 1972, la departamentul de informatică, un seminar de cercetări (la Universitatea Santa Cruz), mai apoi a întreprins studii de psihologie care n-au existat pînă atunci. Tot în acest an el devine conducătorul tezei de doctorat a lui John Grinder, pe care îl

implică în cercetările sale. Grinder este de formație lingvist și era cunoscut prin publicațiile semnificative despre "Gramatica generativă" a lui Chomsky. Ei au lansat un studiu asupra oamenilor de succes și au descoperit că acești oameni aveau câteva trasături fundamentale asemănătoare la nivel comportamental, plus un set de mentalități și credințe identice. Astfel, ei au inițiat studiul excelenței umane, angrenîndu-i și pe alții în acest amplu proces de cercetare (Frederik Perls - tatăl legitim al psihoterapiei Gestalt, Virginia Satir - psihoterapeut, specialist în relații de familie, Milton Erickson - hipnoterapeut, Gregory Bateson - antropolog ș.a.).

Termenul "programare neurolingvistică" (abreviat NLP, după denumirea englezească - *Neuro Linguistic Programming*) provine de la triumviratul științelor primare care constituie pilonii de sprijin ai acesteia: programarea

computerelor, neurologia și lingvistica.

Programare, deoarece în existența noastră ne programăm modul de a gândi, de a simți și de a ne comporta în multiplele situații ale vieții. Putem stabili o analogie cu informatica: materia (corpul uman) este sistemul hardware : noi avem un creier și un sistem nervos. Ceea ce se schimbă sînt programele (soft-ul) de care noi dispunem pentru a ne servi de materie (corp). "Programming" se referă la modul unic prin care noi ne conducem sistemele neurologice. Termenul este împrumutat din informatică și a fost ales, îndeosebi, pentru a sublinia faptul că propriul nostru creier este "programabil", adică putem modifica programele (strategiile, căile, tehnicile și metodele prin care executăm diverse sarcini, mai mult sau mai puțin complexe) pe care deja le avem cu altele, mai "performante", care ne vor mișca în direcția aleasă.

Neuro, pentru că de capacitatea de a ne programa răspunde activitatea neurologică. Creierul și sistemul nervos cu care sîntem capabili de a percepe mediul înconjurător, de a crede și resimți, de a selecționa comportamentul adecvat situației etc... Procedurile de lucru la NLP sînt direct de această organizare neurologică: cum este perceput mediul, care sînt părțile din mediu reținute și care sînt neglijate, care sînt reprezentările despre ei înșiși și despre ceilalți, cum se stochează informația în memorie și cum este accesată această informație cînd este nevoie de ea. "Neuro" se refera la sistemul nervos uman și, îndeosebi, la modul unic prin care fiecare om își formează experiența despre lume.

Lingvistică, deoarece structura limbajului reflectă modul nostru de a gândi. Discursul unei persoane este bogat în informații, despre modul cum și-a construit

experiența de viață. "Linguistic" se referă la sistemele de comunicare verbală (limbaj) și la comunicare neverbală (limbajul trupului) prin care "cartografiem" realitatea din jurul nostru. Astfel, folosim limbajul pentru a comunica atît cu ceilalți, cît și cu noi înșine. De asemenea, termenul acesta se referă atît la comunicarea conștientă, cît și la cea inconștientă.

Bandler și Grinder au dezvoltat cea mai mare parte a modelelor și tehnicilor inițiale specifice NLP cu un grup de colegi și studenți consacrați, printre care: Leslie Cameron-Bandler, Judith DeLozier, Robert Dilts, David Gordon, Frank Pucelik, Byron Lewis, Jim Eicher, Maribeth Myers-Anderson și Stephen Gilligan. Alți autori - Steve și Connirae Andreas, Todd Epstein, Tim Hallbom, Suzi Smith, Ed și Maryann Reese, Tad James, Wyatt Woodsmall, Sid Jacobson - au adus o contribuție semnificativă la dezvoltarea NLP. De fapt, științele care s-au aflat la baza sa au fost multiple, cercetătorii pîrînd să încerce să găsească un echilibru al universului prin armonizarea multiplelor domenii ale cunoașterii și ale artei.

Unul din scopurile NLP este de a aduce la un loc diferite abilități din aceste teorii, științe și modele într-o singură structură coerentă și foarte eficientă cînd este pusă în aplicare. Cele mai multe tehnici și modele înglobate în NLP au fost create prin procesul numit "modelare", care, în principiu, presupune:

- descifrarea modului în care creierul ("neuro") operează prin analizarea patternurilor de limbaj ("lingvistic") și comunicare nonverbală;

- rezultatele acestei analize sînt integrate apoi într-o strategie pas cu pas ("program"), strategie care poate fi folosită pentru a transfera abilitatea altor persoane.

NLP este un proces multidimensional care implică dezvoltarea competenței și flexibilității comportamentale și include o gândire strategică și o înțelegere a mecanismelor mentale și cognitive din spatele comportamentului.

În esență, NLP se bazează pe două premise – “presupoziții” fundamentale.

“*Harta nu este totuna cu teritoriul.*” Ca ființe umane nu putem cunoaște niciodată realitatea. Noi cunoaștem doar percepțiile noastre în legătură cu realitatea. Răspundem la stimulii din mediul înconjurător, în principal, bazându-ne pe informațiile furnizate de cele 5 simțuri – sistemele vizual, auditiv, tactil, olfactiv și gustativ – sisteme denumite și “sisteme reprezentationale”. Astfel, nu realitatea este ceea ce ne limitează, ci hărțile noastre sînt cele care ne pot dezinforma.

“*Procesele care au loc în oameni și între oameni și mediul extern lor sînt procese sistemice.*” Corpurile noastre, societatea în sine și Universul formează sisteme și subsisteme complexe care interacționează și se influențează unele pe celelalte. Nu este posibil să izolezi complet o parte a unui sistem de restul sistemului.

Toate celelalte presupozitii, modele și tehnici NLP sînt bazate pe aceste două principii fundamentale.

Specialiștii în domeniu declară că toate tehnicile NLP sînt organizate în așa fel încît să definească și să identifice stările curente și stările dorite ale diferitelor niveluri, “variabile”, și apoi să acceseze și să implementeze acele resurse pentru a produce efectul dorit: schimbarea individului în sensul stării dorite, schimbare ce trebuie să fie eficientă și ecologică.

Programarea neurolingvistică abordează două arealuri semnificative: autoinfluențarea, autosugestia cu scopul de

a obține performanțe și influențarea partenerului cu scopul de a-l face să procedeze într-un fel cum ne dorim noi. În acest articol vom examina numai al doilea aspect care este aplicabil în comunicarea interpersonal, inclusiv în cea instituțională.

După cum am menționat, pentru aplicarea programării neurolingvistice este important să știm care este specificul fiecărui tip senzorial. Diferențiem cinci tipuri: vizuali, auditivi, kinestezici/tactili, olfactivi, gustativi.

“Vizualii” sînt cei care își reprezintă interior informația prioritar în formă de imagini. Pentru ei cea mai credibilă informație este cea survenită prin văz. Cînd formulează anumite solicitări, ei utilizează cuvintele “Vreau să văd”, “Arătați-mi”, “Pot să mă uit?” Impresia despre cineva sau ceva și-o fac prioritar în baza celor ce văd și în vorbire utilizează adjective care caracterizează imagini “mîc-mare”, “frumos-urît”, “culori pale - culori aprinse” etc.

“Auditivii” sînt cei care sînt atenți la sunet, inclusiv la vocea lor interioară și cred în cele ce aud. Ei sînt destul de minuțioși în formularea mesajelor. Atribue importanță nu numai celor spuse de partener, dar și felului în care acesta rostește cuvintele și formulează frazele. În solicitările lor, ei utilizează frazele de tipul “Puteți să-mi povestiți?”, “Lămuriți-mi, vă rog”, “Vreau să aud”.

“Kinestezicii” folosesc, în mod special, perceperea prin atingere, ei “sînt” lucrurile (doresc să le pipăie), spre deosebire de ceilalți, care le “văd” sau le “aud”. Cînd comunică cu persoanele pe care le agreează simt necesitatea să le atingă. Dacă se interesează de un obiect, neapărat îl atinge, îl pipăie.

Destul de rar se întâlnesc oameni la care predomină registrul olfactiv (adesea ei devin mari creatori de parfumuri) sau gustativ (bucătarii renumiți, degustătorii de vinuri etc.).

Felul reprezentanților acestor tipuri de a percepe realitatea este diferit și îi poate influența în comunicare informația care survine prin antrenarea organului senzorial respectiv. Un om bine îmbrăcat va fi acceptat din start de vizual, iar auditivul va aprecia înalt o persoană care vorbește coerent, are un vocabular select și un timbru plăcut al vocii.

În activitatea funcționarilor publici sînt extrem de frecvente situațiile, cînd comunicarea trebuie să fie persuasivă. Și, respectiv, apare întrebarea cum am putea fi un interlocutor persuasiv, utilizînd tehnici de programare neurolingvistică?

În primul rînd, trebuie să ne pregătim pentru stabilirea **rapportului**. Rapportul este capacitatea de a intra în armonie cu interlocutorul, astfel încît să respectăm sistemul de credințe și valori și să utilizăm o comunicare verbală și neverbală care să ne permită să fim înțeleși. Rapportul presupune adaptarea maximă la partenerul nostru. Trebuie să manifestăm capacitatea de a alege din comportamentele pe care le avem anume pe acelea care ne permit să găsim cît mai rapid o bază comună de înțelegere.

Înainte de a începe comunicarea, ne punem întrebarea: "Ce am comun cu interlocutorul", "Ce prezintă acest om?", "Pentru ce i-ar trebui lui acțiunea pe care vrem s-o facă?", "Care ar fi motivația lui ca să facă cele ce dorim noi?", "Care sînt particularitățile lui?"

Dacă avem răspunsul la aceste întrebări, începem să facem un sistem de presupuneri privitor la comportamentul

nostru care va fi maximal adaptat la particularitățile de personalitate ale partenerului. Cum trebuie să-i expunem o propunere: succint, emotiv, cu entuziasm sau temperat, detaliat, cu argumente *pro* și *contra*? Răspunsul la această întrebare derivă din particularitățile temperamentului interlocutorului. De exemplu, dacă el este flegmatic, va trebui să vorbim temperat, punînd accentul pe argument, oferind detalii și fiind gata mai apoi să răspundem la mai multe întrebări de concretizare. Dacă interlocutorul este coleric, vom formula mesaje scurte, de dorit să fie emoționale (colericul este ușor molipsit emoțional), vom fi pregătiți de faptul că el, posibii, ne va întrerupe pentru a concretiza pe parcurs tot ce-l interesează. Sigur că, în funcție de cultura lui, colericul poate să fie franc și să manifeste reacții impulsive, dacă ceva nu-l va aranja. Ca să ne ajustăm mesajul la un partener sangvinic, va trebui să-l formulăm succint, fără prea multe detalii, să stăruim a scoate în evidență partea tentantă a propunerii pe care o facem. Cu un melancolic vom comunica temperat și controlat (nu vom vorbi tare și repede), pe un ton calm, prietenos. Nu-l vom lua prin surprindere, trecînd direct la subiect, ci vom începe discuția întrebîndu-l dacă este disponibil pentru a conversa cu noi. Vom alege pentru discuție un loc special, ca să nu ne sustragă zgomotul sau alte persoane.

Atunci cînd ne întâlnim cu partenerul, ne străduim să obținem **rezonanța** necesară. "Re-sonare" ("a suna din nou", a repeta un sunet), rezonanța este fenomenul care apare atunci cînd frecvențele proprii de oscilație ale unui sistem excitator și ale unui sistem excitat sînt apropiate/identice, situație în care se

produce un transfer energetic între respectivele sisteme. Milton Erickson a considerat că un element deosebit de important în procesul comunicării este să știi să intri în rezonanță cu ceilalți. Astfel, ascultăm cum respiră interlocutorul și ne adaptăm la acest ritm, sincronizându-ne, utilizăm cuvinte din repertoriul lui și intonațiile caracteristice lui pentru a obține rezonanța necesară.

O deosebită atenție în aplicarea tehnicilor NLP solicită lecturarea mijloacelor neverbale. În general, mijloacele neverbale și nonverbale sînt prioritare pentru programarea neurolingvistică. Informația survenită grație mijloacelor neverbale are un impact imediat, indiferent dacă acestea au fost sau nu conștientizate, au fost realizate intenționat sau neintenționat. Mijloacele neverbale sînt mai complicate și mai nuanțate decît cele verbale, constituie partea considerabilă a repertoriului expresiv al individului și contribuie la crearea imaginii sale pentru ambianța umană. Semnificația lor este deosebit de importantă, deoarece individul, fiind centrat în mare parte pe mesajul verbal, nu controlează mijloacele neverbale, astfel ele ne aduc, în mod firesc, măturii certe privitor la starea emoțională a acestuia, atitudinea față de subiectul discuției și față de noi – partenerii săi. Anume urmărind atent mijloacele neverbale, știindu-le semnificația, putem descifra comportamentul și intențiile partenerului.

În această ordine de idei, trebuie să fim din start atenți la distanțe. În primul rînd, să respectăm spațiul personal al interlocutorului. Dacă ne vom apropia de partener prea mult și vom atenta la spațiul său personal, el se va retrage, sugerîndu-ne prin asta că îl deranjăm. Trebuie să știm, că violarea spațiului personal este un im-

pediment substanțial în instaurarea înțelegerii cu partenerul, dar este un mijloc eficient de a-l tensiona și tracasa. În această ordine de idei, merită să știm cum trebuie interpretat "spațiul personal" al individului. Spațiul personal este distanța la care omul îl acceptă pe un altul. Dacă individul stă în picioare, atunci această distanță variază între 40 și 120 cm, în funcție de gradul de încredere pe care îl are față de partener și starea sa emoțională (cînd este bine dispus, distanța este mai mică, cînd este indispus - distanța crește). Dacă individul se află la locul său de muncă, atunci spațiul personal include masa lui de lucru și spațiul aferent.

Aflîndu-ne la locul de muncă, noi putem acumula multă informație despre partenerul nostru în baza analizei felului în care el se raportează la spațiul nostru personal. Dacă cel venit la noi în birou se extinde (fără să ne ceară învoirea) în spațiul nostru personal (își pune geanta, mapa pe masa noastră, împinge documentele de pe masă ca să-și pună cotul, mișcă obiectele de pe masă, începe să le studieze etc.), el manifestă lipsă de respect față de noi. Dacă cineva respectă spațiul nostru (nu se încumetă să pună cotul sau vreun obiect pe masa noastră), își cere voie să se extindă sau să folosească obiectele noastre (Se poate să mă așez pe acest scaun? Permiteți-mi, vă rog, să iau un toc din creionera D-voastră), atunci el manifestă stima față de noi.

Gestul, mimica, privirea accentuează mesajul verbal, îi atribuie o culoare emoțională și reglementează în mare măsură relația partenerilor. Gesturile concentrează și completează mesajul verbal și permit celui ce se include în procesul de comunicare să-și individualizeze discursul și să-și construiască o imagine distinctă

de ceilalți. Limbajul gesturilor permite partenerului receptor să dea o interpretare concretă mesajului venit de la emițător. Psihologii afirmă că gesturile manifestă reacția spontană a individului și este dificil să le supui controlului.

Mimica este cea care ilustrează deosebit de semnificativ stările emoționale ale individului (bucurie, mirare, ciudă, furie, înfrînare, dezgust, curiozitate etc.). O mimică tensionată, o privire aspră lipsește oricare comunicare de căldură și bunăvoință. O expresie statică a feței, o privire neadecvată spre interlocutor îl dezorientează chiar și pe cel mai comunicabil partener.

Diversele experimente întreprinse pentru a atribui fiecărei zone a feței o semnificație aparte s-au încheiat cu concluzia generală, că indivizii sînt orientați să conchidă starea psihologică a partenerului în baza percepției sumare a expresiei feței. Astfel, o stare psihologică armonioasă este reflectată de o mimică ce îmbină reușit toate trăsăturile feței și invers, lipsa armoniei trăsăturilor fizionomice mărturisește un disconfort psihologic. De exemplu, discordanța expresiei părții de sus a feței cu a celei de jos semnalează nesinceritate.

Privirea realizează funcția dublă de a indica cui îi este adresat mesajul comunicării și este indicele atenției acordate partenerului. Este dificil să ne imaginăm o interacțiune pleneră în comunicare fără schimbul reciproc de priviri. A menține sau a suporta privirea altuia este "piatra de încercare" în comunicare. Anume, grație privirii partenerului, fiecare emițător constată dacă este ascultat și înțeles. În urma investigațiilor psihologice s-a conchis că frecvența schimbului de priviri, timpul cît durează privirea unui partener, caracterizează atmosfera comunicării

interpersonale. De exemplu, tendința de a se eschiva de privirea interlocutorului mărturisește nedorința de a comunica. Privirea statică, fixată pe partener este o dovadă a nedorinței de a-l înțelege pe acesta.

Rezultatele comunicării depind numai într-o mică măsură de conținutul discursului, în rest intervin mijloacele neverbale care transmit partea decisivă a mesajului. Astfel, nu este atât de important "ce" spui, ci "cum" spui. Aspectele nonverbale implicate - privirea, zîmbetul, gesturile, tonul vocii - sînt cele care transmit adevăratele intenții ale interlocutorului, starea sa reală de spirit, și ele sînt întotdeauna percepute de ceilalți, ca regulă, în mod inconștient. Cu excepția gesturilor determinate de influența etnoculturală, limbajul corpului este universal. Oricine intuiește că un om care stă încrunțat, picior peste picior și cu brațele încrucișate la piept, nu are, de fapt, "chef" să-l asculte sau nu este de acord cu ceea ce aude, iar postura "deschisă", zîmbetul și încuviințarea din cap sînt semnale că este agreeat și înțeles.

Cercetările numeroase asupra limbajului corpului au permis structurarea și descifrarea semnalelor ce provin din subconștient. S-a constatat, că oamenii desfășoară concomitent două dialoguri - unul verbal și deci conștient și altul non-verbal, inconștient. Aceste două dialoguri pot fi în armonie sau în desacord, cînd non-verbalul transmite cu totul alte semnale decît verbalul. Impresia finală este determinată întotdeauna de dialogul nonverbal. Astfel, a devenit evident că un mesaj în care armonizează limbajul verbal cu cel neverbal are capacitatea să miște oamenii în direcția dorită, în timp ce un limbaj neclar îi dezorientează. În acest sens constatăm: mesaje centrate, cînd ceea ce spunem este

susținut de felul în care o spunem și de ceea ce facem și mesaje descentrate, când ceea ce spunem este contrazis de modul în care o spunem sau de ceea ce facem. Să fim atenți la acest fapt deoarece o bună parte din ineficiența comunicării provine din descentrarea mesajelor.

O deosebită importanță atribuim unor astfel de mijloace neverbale, cum ar fi intonația și accentuarea unui cuvânt. Una și aceeași frază poate fi rostită cu intonații diferite și va avea diverse înțelesuri. De exemplu:

TU nu poți proceda în acest fel (anume tu nu poți face acest lucru).

Tu NU poți proceda în acest fel (interdicție).

Tu nu poți proceda ÎN ACEST FEL (trebuie să procedezi altfel).

Tu nu POȚI PROCEDA în acest fel (nu ești apt să faci acest lucru).

În NLP este important să ascultăm atent ce pronume utilizează partenerul pentru a obține raportul adecvat. Persoanele care au o opinie bine definită, care este în armonie cu convingerile sale, utilizează pronumele "eu" (EU consider că...). Persoanele care se identifică cu punctul de vedere al altuia, utilizează pronumele "tu, voi" (TU ai spus să...). Un subaltern care n-a analizat cum trebuie să îndeplinească bine o însărcinare, la momentul când î se fac obiecții, va riposta: "D-voastră ați spus să fac așa..." Persoana care examinează corelarea cu un altul prin extrapolarea de acest tandem, utilizează pronumele "ei". ("El au spus că trebuie..."). Persoana care se identifică cu partenerul său utilizează pronumele "noi". Un manager care știe să utilizeze tehnici de NLP îi va spune subalternului său: "NOI trebuie acum să...", astfel sugerându-i acestuia că ei prezintă o echipă

în care ambii sînt importanți.

Influențarea prin NLP include și utilizarea specifică a mesajului verbal. Este foarte important cum ordonăm cuvintele în mesaj. Sînt instrucțiuni speciale în acest sens. Nu putem să examinăm acest subiect larg, dar voi aduce un exemplu ca să fie clar despre ce este vorba. Dacă dorim să-l facem pe un bărbat să îndeplinească cele ce-l rugăm, începem fraza cu o negare "N-ați putea D-voastră, domnule X, să..." Fiind predispuși în permanență să se afirme, bărbații vor răspunde "Da, pot să..."

O importanță semnificativă au pentru NLP cuvintele utilizate în procesul comunicării. Dacă dorim să-i sugerăm cuiva să realizeze anumite succese, atunci vom utiliza cuvinte optimiste cu impact constructiv. Atunci când adresăm partenerului cuvinte negative, distructive în esență, șansele lui de a realiza succese devin precare. Astfel, un șef delegă pe un colaborator să poarte negocieri cu un reprezentant al altei instituții și îl povăluiește: "Să nu accepți...", "Să fii atent, să nu...", "Ia seama...", "Vezi, să nu te tragă pe sfoară", "Dacă pierzi..." etc. Colaboratorul pleacă la masa de tratative încurcat și programat negativ și rezultatele vor fi insuficiente. Managerul e supărat, dar nici nu bănuiește, că vinovatul principal este anume el, deoarece l-a "programat" pe subaltern pentru nereușită.

La momentul în care sîntem preocupați de instaurarea raportului cu partenerul, vom utiliza o altă tehnică NLP – ogîndirea ("mirroring"), care include nemijlocit preluarea pozei, gesturilor, a expresiilor faciale, felului de a reacționa, de a se vestimenta, patternelor caracteristice lui, astfel încît el ne va accepta la nivel inconștient drept "un om ca și mine". Aici ne punem întrebarea, care este tipul lui de

percepție (vizual, auditiv, kinestezic...) și ne adaptăm la acest tip utilizând mijloacele verbale și pe cele neverbale.

Atunci când comunicăm cu cineva și vrem să-l influențăm, trebuie să depistăm ce valori împărtășește el. Dacă nu este clar din cele relatate de dînsul, putem formula întrebări-cheie pentru a obține rezultate clare. Valorile trebuie clarificate în funcție de criteriile echivalente pe care individul le constată, adică ce sensuri pune el în aceste valori. De exemplu, mulți oameni declară că vor să fie liberi, dar includ în acest termen diverse sensuri, cineva vrea să facă ce vrea și să nu fie disciplinat, cineva recunoaște disciplina, dar dorește să ia el singur deciziile care îl privesc.

Dacă dorim să influențăm pe cineva, trebuie să cunoaștem care îi sînt credințele, convingerea că anumite lucruri sînt adevărate, iar altele - nu. Credințele se formează pe parcursul vieții sub influența mediului social, evenimentelor, cunoștințelor, rezultatelor percepute din experiența proprie. Dacă izbutim să convingem partenerul că împărtășim aceleași credințe ca și dînsul, devenim foarte apropiat acestuia.

Atunci cînd practicăm o comunicare de durată cu cineva, avem posibilitatea să-l influențăm cunoscîndu-i atașamentele. O discuție cu o persoană care este mîndră de automobilul său devine extrem de plăcută pentru ea, dacă aducem vorba despre acest automobil și, astfel, îi oferim posibilitatea să ne povestească lucruri care îi creează o dispoziție bună.

Pentru a influența pe cineva, este bine să-l provocăm pentru a vedea amintirile pe care le revocă individul și deciziile pe care le-a luat anterior la subiectul abordat. Dacă dorim să convingem pe cineva să facă o anumită acțiune și constatăm că dînsul are o experiență în acest gen, vom putea să programăm cu certitudine reacția lui, deoarece ea va depinde de amintirea, mai exact decizia pe care a luat-o anterior și pe care acum o acceptă sau o regretă. Dacă o acceptă, atunci avem șanse să-l convingem, dacă o regretă - șansele sînt aproape nule.

Practicarea de către funcționarii publici a programării neurolingvistice (NLP) în comunicarea cu diverse categorii ale populației va permite realizarea de către ei a obiectivelor trasate.

BIBLIOGRAFIE

1. Andreas Steve, Charles Faulkner, *NLP și succesul*. Ed. Curtea Veche, 2008, 392 p.
2. Bandler, Richard, Grinder, John, *Frogs into princes*, Real People Pr, 1981.
3. Cialdini Robert B. *Psihologia persuasiunii - totul despre influențare. Amplifică-ți puterea de convingere și învață să te aperi de manipulare*. Editura Business Techn, 2005, 372 p.
4. Dilts Robert B., *Schimbarea sistemului de crezuri prin programare neurolingvistică*. Ed. Excalibur, 2008.
5. Dilts Robert B., *Bazele programării neurolingvistice. NLP*. Editura Excalibur, 2008, 288 p.
6. Hall L. Michael, *Spiritul programării neurolingvistice (NLP)*. Ed. Curtea Veche, 2007, 400 p.

7. Iordănescu Christian N., *NLP și Magia Comunicării. Programarea neurolingvistică în arta și tehnica de a comunica*, Editura Mar, 2008.

8. John La Valle, Richard Bandler, *NLP - Învață să convingi!* Ed. Amaltea, 2006.

9. Joseph O Connor, Andrea Lages, *Coaching cu NLP. Cum să fii un coach de succes*. Editura Curtea Veche, 2007, 320 p.

10. Rene de Lassus, *Programarea neurolingvistică și arta comunicării*. Teora, 2005, 224 p.

11. Robbins Anthony, *Awaken the giant within*, Freepress, 1992.

12. Shelle Rose Charvet, *Cuvinte care schimbă minți*. Ed. Amaltea, 2006.

13. Szekeley, Andy . *NLP - Calea succesului*. Bucuresti: Amaltea, 2004, 196 p.

14. Бэндлер Р., Гриндер Д. *Структура магии*. — СПб.: Прайм-Еврознак, 2004.

15. Бэндлер Р., Гриндер Д. *Из лягушек — в принцы. Вводный курс НЛП тренинга*. — М.: Флинта, 2000.

16. Бэндлер Р., Гриндлер Д. *Шаблоны гипнотических техник Милтона Эриксона с точки зрения НЛП*. — Симферополь: Реноме, 1999.

17. Андреас С., Фолкнер Ч. НЛП. *Новые технологии достижения успеха*. — М.: Гелиос, 2001.

18. Дилтс Р. *Фокусы языка. Изменение убеждений с помощью НЛП*. — СПб.: Питер.

19. Роберт Дилтс, *НЛП: навыки эффективного лидерства*. Санкт-Петербург: Питер, 2002.

20. Гриндер Д., Бостик-Сен Клер К. *Шепот на ветру. Новый код в НЛП*. — М.: Прайм-Еврознак, 2005.

Prezentat: 14 aprilie 2009.

Recenzent: Zinaida CHITOROAGĂ, doctor în filozofie, conferențiar universitar

E-mail: claudiacra@mail.ru

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ: ARTĂ SAU ȘTIINȚĂ?

Tatiana ȘAPTEFRĂȚI,
doctor în științe biologice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The topic on the statute of the science of administration is largely discussed in specialized literature. The approaches of scientific researchers in this field are diverse. Public administration is characterized both as a domain of science and of art. Public administration is a science because it possesses: a) its own object of study; b) research methods; c) the possibility to formulate principles. There exist preconceived ideas according to which the talent of a good organizer would be sufficient in the administrative activity and that the administrative activity is a purely executive one.

Subiectul cu privire la statutul științei administrației este discutat pe larg în literatura de specialitate. Abordările cercetătorilor științifici în acest domeniu sînt diferite și caracterizează administrația publică atît ca domeniu științific, cît și ca domeniu al artei. Să examinăm cîteva aspecte ale acestui subiect.

Dicționarul explicativ al limbii române dă definiția noțiunii de știință ca ansamblu sistematic de cunoștințe despre natură, societate și gîndire; ansamblu de cunoștințe dintr-un anumit domeniu al cunoașterii.¹ Pentru recunoașterea statutului de știință al unui domeniu, este necesară existența următoarelor elemente:

- a) un obiect propriu de cercetare;
- b) metode de cercetare;
- c) posibilitatea de a formula principii.

Știința administrației îndeplinește aceste trei condiții. Știința administrației are un **obiect propriu de cercetare** exprimat prin activitatea și structura administrației

publice. Obiectul științei administrației este studierea administrației publice, în ansamblul său, cu toate implicațiile, relațiile și corelațiile acesteia cu celelalte elemente ale sistemului social. Particularitățile acestei activități rezultă din particularitățile faptelor sociale ce se produc cu prilejul realizării acesteia. Noțiunea faptului administrativ constituie punctul de plecare al cercetărilor asupra administrației publice.

Dumitru Brezoianu susține în lucrarea „Drept administrativ și știința administrației”² că obiectul științei administrației are un sens dublu: 1) într-un sens restrîns, știința administrației are ca obiect de cercetare administrația publică sub aspect organizatoric și funcțional; 2) în sens larg, obiectul științei administrației publice se referă la rațional și eficienta dimensionare și organizare a aparatului administrativ, precum și la elementul uman.

O primă categorie de preocupări pentru știința administrației se referă la raționala

dimensionare și organizare a aparatului administrativ, în raport cu nevoile sociale pe care trebuie să le satisfacă. Un aparat administrativ prea numeros, pe lângă faptul că generează cheltuieli bugetare suplimentare și inutile, conduce, totodată, și la apariția unor paralelisme între autorități, la rezolvări greoaie, la fenomene de birocrație. Dimpotrivă, un aparat administrativ insuficient are ca efect o supraaglomerare cu sarcini a autorităților administrației publice, ceea ce, în mod inevitabil, conduce la o rezolvare superficială, uneori chiar la o imposibilitate de rezolvare a problemelor. De aceea, raționala dimensionare și organizare a aparatului administrativ constituie o preocupare de prim ordin pentru știința administrației.

Știința administrației trebuie să se preocupe și de modul cum funcționează autoritățile administrației publice, de modul cum răspund la comandamentele sociale, cum gospodăresc mijloacele materiale și financiare pe care le-au încredințat, pentru obținerea unei eficiențe cât mai ridicate. Știința administrației trebuie să ofere soluții pentru asigurarea unei funcționări optime a aparatului administrativ, pentru ca acesta să poată rezolva în timpul cel mai scurt, cu cele mai mici cheltuieli și într-un mod adecvat, realist și principal toate problemele cu care se confruntă. Pe măsură ce societatea parcurge noi etape în dezvoltarea sa progresivă, ceea ce ridică sarcini noi, tot mai complexe pentru autoritățile administrației publice, în mod corespunzător științei administrației îi revin sarcini de cea mai mare însemnătate în ceea ce privește îmbunătățirea organizării și funcționării administrației publice, aducându-și contribuția la adoptarea măsurilor vizând realizarea acestui obiectiv.

Autoritățile administrației publice sînt colective de oameni. De aceea, elementul uman nu trebuie să lipsească din sfera preocupărilor științei administrației. Modul de pregătire și recrutare a personalului, stabilitatea în funcție și promovarea acestuia, aprecierea activității personalului, raporturile interumane din interiorul diferitelor structuri administrative, dintre șefi și subalterni, relațiile administrației cu beneficiarii, cu persoanele din afara acestora constituie preocupări permanente pentru știința administrației. De felul în care se desfășoară raporturile dintre persoanele din cadrul aparatului administrației publice, precum și dintre acestea și persoanele din afara administrației, depinde, într-o mare măsură, buna desfășurare a activității autorităților administrației publice.

Ilie Iovănaș³ susține că știința administrației studiază avantajele și dezavantajele conducerii colective, iar în funcție de constatările făcute, apreciază în ce limite se poate aplica cu eficiență maximă acest principiu. Știința administrației cercetează, de asemenea, căile și metodele de stimulare a participării creatoare a tuturor membrilor autorității colegiale la dezbateră și adoptarea actelor decizionale.

Știința administrației cercetează proporția optimă între funcționarii de decizie și cei de execuție, în așa fel încît, realizîndu-se o simplificare a aparatului administrativ, să se obțină un maximum de eficiență socială și economică a activității administrative.

Știința administrației cercetează căile, precum și mijloacele care asigură o fundamentare științifică a deciziei administrative, metodele și condițiile în care se realizează o eficiență social-economică și politică maximă a deciziei, măsură în care mijloacele tehnice pot ajuta la adoptarea

unor decizii optime, mijloacele de conservare și transmitere operativă și exactă a conținutului informației.

H.A. Simon, V.A. Thomson, D.W. Smithburg⁴, referindu-se la obiectul de studiu al administrației publice, evidențiază trei domenii de interes major în știința administrației. În primul rând, se pune problema modului în care ar trebui organizate sau reorganizate structurile guvernamentale majore (centrale și locale). În al doilea rând, se impune tot mai clar faptul că există „un aspect uman” al administrației publice, că administrația implică tipuri de comportament. Cercetările actuale în domeniul administrației publice se preocupă intens de psihologia comportamentului administrativ. În al treilea rând, revine interesul pentru examinarea teoriei tradiționale a relației dintre politică și administrație și pentru reevaluarea rolului administrației în stabilirea politicii.

Obiectul de cercetare al științei administrației are un caracter dinamic, evoluind și amplificându-se cu materii noi, datorită evoluției și dezvoltării administrației publice odată cu progresul științific și tehnic multilateral al societății.

În știința administrației se utilizează metode diferite, adecvate fiecărei probleme studiate în scopul realizării unei cercetări eficiente. Fiind o știință interdisciplinară, știința administrației utilizează tehnici și metode de cercetare ale științelor sociale. Printre ele enumerăm: cercetarea documentară (studierea documentelor administrative scrise: acte normative, organigrame, statistici etc.), metoda sociologică (observații, sondaje de opinie, anchetă sociologică, chestionare, interviuri), metoda statistică de cercetare a faptelor (studierea cantității fenomenelor), metoda comparativă

(cercetarea realității administrative din mai multe țări), metoda analizei istorice (cercetarea administrației publice în perspectiva și dezvoltarea sa istorică, în mișcare). Științei administrației însă îi sînt caracteristice și metode proprii de cercetare: metoda studiului de caz, metodele de analiză (organizațională, funcțională, sistemică).

Știința administrației este o știință experimentală care cercetează realitățile sociale și, plecînd de la investigațiile efectuate, formulează **reguli și principii**. Aceste principii și reguli reprezintă concluzia generală, întemeiată pe observarea unor serii de activități administrative, de sine stătătoare, în funcție de etapa de dezvoltare a societății. Formularea principiilor științei administrației și aplicarea lor adecvată în fiecare situație constituie baza realizării sarcinilor administrației publice concrete și facilitează realizarea obiectivului fundamental de satisfacere a interesului general. Astfel, doctrina de specialitate menționează două categorii de principii ale științei administrației: principii generale și principii speciale. Principiile generale sînt: principiul suveranității naționale; separația puterilor statului; principiul supremației Constituției; principiul transparenței. Principiile speciale includ: organizarea și conducerea unitară; autonomia de organizare; adaptabilitatea organizării și funcționării administrației publice; simplificarea și raționalizarea structurilor organizatorice și funcționale ale administrației publice; perfecționarea stilului, a metodelor și tehnicilor, atît la nivel de comandă, cît și la nivel de execuție.

M. Oroveanu⁵ subliniază în lucrarea „Tratat de știința administrației” că în conținutul științei administrației se reflectă următorii factori:

1. *Factorul ordine.* Prin natura sa, administrația este chemată să asigure ordinea, anihilând, în acest scop, toate cauzele care produc dezordine.

2. *Factorul stabilizator.* În materie administrativă se urmărește asigurarea și păstrarea continuității, fără însă ca tendința spre stabilitate să frâneze dinamismul acțiunii și adaptarea neconținută la modificările justificate de evoluție și progres.

3. *Factorul rațional.* Se urmărește în activitatea administrației cooperarea umană rațională, fundamentată pe logică. De aceea, în știința administrației urmează a se studia modalități de eliminare a exagerărilor birocratice sau a unor practici administrative în dezacord cu principiile logice.

4. *Factorul eficiență.* Este absolut necesar ca în știința administrației să se studieze procedeele prin care să se realizeze eficiența în administrație, eficiența care înseamnă raportul dintre rezultatele obținute de pe urma unei activități administrative și consumul de resurse umane, materiale și financiare pentru a înfăptui această activitate. Factorul eficiență este condiționat de factorul rațional și acești doi factori alcătuiesc criteriile esențiale după care se apreciază valoarea și utilitatea unei instituții administrative, și dacă ea își îndeplinește misiunea pentru care a fost înființată sau dacă nu se impune reorganizării sau chiar desființarea ei.

5. *Factorul organizare.* Este un domeniu de investigare în știința administrației, în care se studiază modurile de organizare eficientă a aparatului administrativ. Punând accentul pe factorul organizare, pe înfăptuirea sa rațională și eficientă, știința administrației poate fi definită logica administrării sau știința organizării administrative.

6. *Factorul conducere.* Oferă un vast domeniu de cercetare în știința administrației. Pentru a se realiza o conducere rațională și eficientă, este necesar ca ea să se înfăptuiască pe baze științifice. Conducătorului i se solicită, suplimentar, și anumite însușiri specifice acestei activități, cu obiectivul ca această activitate să devină o artă.

7. *Factorul finalitate.* Știința administrației mai poate fi definită filozofia administrației sau sociologia administrației, pentru că, studiind multilateral, administrația publică își propune drept scop îmbunătățirea activității și structurii acesteia în interesul societății. Or, această finalitate impune cercetarea, în fundamentul lor, a cauzelor determinate ale acțiunii administrației publice, care are misiunea satisfacerii interesului general al colectivităților umane, dar și interesului individual și legitim al omului.

8. *Factorul centriped.* Întrucât administrația publică urmărește să acționeze în mod unitar, avînd, prin definiție, un rol de unificare, în conținutul științei administrației se oglindește această trăsătură caracteristică.

Toți acești factori alcătuiesc conținutul științei administrației și sînt studiați pentru a se găsi soluțiile cele mai adecvate în scopul unei organizări și funcționări a administrației publice. În acest cadru, în știința administrației se cercetează și unele probleme care, aparent, sînt de o mică importanță, cum ar fi, de exemplu, cele în materie de tehnică administrativă sau metodele de organizare a birourilor etc. În această ordine de idei este important să se urmărească organizarea rațională și eficientă, în cele mai modeste compartimente de activitate, deoarece a fost depășită vechea mentalitate a

funcționarilor care considerau că activitatea în administrația publică constă în aplicarea legilor și a dreptului administrativ și nu concepeau să se ocupe de probleme minore, precum formatul hîrtiei unui formular tip sau felul în care o lucrare trebuie să circule de la un birou la altul.

Finalitatea științei administrației coincide cu cea a administrației publice însăși și ea constă în servirea omului. Toate resursele și metodele administrației publice și științei administrației urmează să asigure servirea omului, satisfacerea drepturilor și intereselor sale legitime pe coordonatele juridice și ale moralei creștine. Prin cercetările din știința administrației se urmărește găsirea celor mai adecvate soluții, în scopul satisfacerii operative a intereselor generale în concordanță cu interesele personale ale oamenilor. Știința administrației are un scop pragmatic ce constă în îmbunătățirea activității și structurii administrației publice. Finalitatea în știința administrației este ca, printr-o activitate și structură rațională și eficientă a aparatului administrativ și prin utilizarea unor criterii, reguli, principii și metode științifice, să se folosească resurse umane, materiale și financiare minime, realizîndu-se un randament maxim.

Finalitatea științei administrației însăși și constă în găsirea celor mai judicioase soluții pentru ca administrația publică să se adapteze la circumstanțe, astfel încît să-și poată îndeplini întotdeauna serviciile. Totodată, prin cercetările efectuate în știința administrației, ca disciplină social-politică, se ajută funcția legiuitoare a statului, urmărindu-se îmbunătățirea actelor normative referitoare la administrația publică, în concordanță cu neconținuta evoluție socială, precum și cu progresul științific și tehnic.

Progresul în administrația publică este determinat și de posibilitatea de a evalua orice activitate din punctul de vedere al rezultatelor previzibile și imprevizibile. Necesitatea de a explica de ce a fost obținut un anumit rezultat, în măsura în care acest răspuns este rațional, justifică existența, utilitatea și aplicarea științei administrației. Un asemenea răspuns urmează a se fundamenta pe analiza faptelor concrete, pentru a conduce la descoperirea interdependenței, a legăturilor cauzale, a condiționării dintre fenomene, la explicarea activităților așa cum se realizează ele în realitate, ceea ce constituie unul din scopurile științei administrației.

Preocupări în legătură cu cercetarea administrației publice există încă din cele mai vechi timpuri. Gîndirea umană a abordat acest subiect din momentul în care în existența socială și-au făcut apariția activitatea și structurile administrației publice.

În același context, A. Iorgovan⁶, Mihai Oroveanu⁷ subliniază că încă din sec. XVII întîlnim, în cadrul învățămîntului universitar german și austriac, discipline privind științele camerale sau cameraliste. Reprezentantul cel mai de seamă a fost Lorenz von Stein, autorul uneia din primele lucrări în acest domeniu, "Teoria administrației", prima lucrare reprezentativă apare însă în Franța, la 1845, autor fiind Alexandre-Francois Viven, care alături de Charles-Jean Bonin, sînt întemeietorii științei administrației în Franța.

Cercetarea științifică în domeniul administrației publice se intensifică la începutul sec. XX, odată cu dezvoltarea fenomenului administrativ statal.⁸ O contribuție esențială a avut în acest sens și școala juridică românească. În această ordine de idei, îi vom menționa pe

Constantin Disescu și Paul Negulescu care au optat pentru edificarea unei discipline științifice care să cerceteze bazele raționale ale organizării și funcționării administrației publice.

Studierea problemei cu privire la evoluția științei administrației demonstrează că conturarea unei discipline științifice cu caracter autonom, care să-și propună cercetarea multilaterală a administrației publice, este relativ tânără. Această idee este susținută de Michael Howlett M.Ramesh⁹, care menționează că știința administrației a apărut în America de Nord și în Europa după cel de-al doilea război mondial, atunci când cercetătorii politici au început să caute un nou sens al relațiilor dintre organele administrației publice și cetățeni. La această etapă de dezvoltare a societății știința administrației își reclamă autonomia în cadrul științelor sociale.

În această ordine de idei, se înscriu diferite concepții privind știința administrației, concepții care explică probleme sau grupări de probleme specifice fenomenologiei administrative. La unele din ele ne vom referi în continuare.

Antonie Iorgovan susține în lucrarea „Tratat de drept administrativ”¹⁰ că știința administrației este o știință specializată care are ca obiect cunoașterea fenomenologiei administrative în toată complexitatea sa, formulând principii și soluții pentru perfecționarea permanentă a organizării și funcționării structurilor administrative, în funcție de valorile de comandă ale puterii politice, de necesitățile economico-sociale, de gradul de înzestrare tehnică, de nivelul de cultură și civilizație etc.

Dumitru Brezoianu definește știința administrației ca știință socială care cercetează administrația publică sub toate aspectele sale, în scopul îmbunătățirii con-

tinue a organizării și funcționării aparatului administrativ, pentru satisfacerea în condiții din ce în ce mai bune a nevoilor sociale.¹¹

Rezultatele investigațiilor efectuate de Ioan Alexandru¹² determină știința administrației drept o știință social-politică, care are drept obiect studiarea globală a activității administrative a statului și colectivităților locale, cu toate implicațiile, relațiile și corelațiile acesteia cu celelalte elemente ale sistemului social, în vederea eficientizării, cu scopul realizării în condiții optime, a funcțiilor ce le revin în cadrul sistemului social-global. Această abordare a științei administrației este susținută și dezvoltată și de Mihail Platon.¹³

Știința administrației se află într-o strânsă legătură cu dreptul administrativ și managementul. Relațiile dintre știința administrației și dreptul administrativ se bazează atît pe autonomia acestor două discipline științifice, cît și pe imperativul utilizării ambelor în studiul fenomenului administrativ.

Relațiile dintre știința administrației și management sînt de tipul relațiilor parte/întreg sau specie/gen. Dacă managementul general este știința care se ocupă cu studierea și descifrarea regulilor generale de conducere eficientă a unui sistem social, știința administrației ne apare ca o ramură a acestuia, care are drept obiect studierea unui singur element al sistemului social și anume - administrația publică.

O legătură strînsă există între politologie și știința administrației. Aceste legături, practice și teoretice, sînt determinate de poziția de subordonare pe care o are administrația publică față de puterea politică. În același timp, trebuie sublimată și deosebirea dintre ele, deoarece între politologie, care studiază forțele politice, instituțiile politice propriu-zise și știința

administrației, care studiază structurile organizatorice și funcționale ale administrației, există o delimitare.

Între știința administrației și sociologie există, de asemenea, o legătură foarte strinsă, determinată de imposibilitatea existenței administrației în afara mediului social. Mediul social exercită o influență hotărâtoare asupra administrației.

Știința administrației are strânse legături și cu celelalte științe sociale care studiază segmente ale mecanismului administrativ prin unghiul de vedere specific lor, cu psihologia, demografia, etnologia, economia, istoria, geografia etc.

Există și controverse care contestă existența științei administrației, ca știință autonomă și care susțin că nu se pot separa în două discipline distincte dreptul administrativ și știința administrației. Există și idei preconcepționale, conform cărora în activitatea de administrare ar fi suficient numai talentul de bun organizator și că

activitatea de administrare este o activitate pur executivă. Indiscutabil, administrația publică conține și elemente de artă¹⁴ ce presupune o sensibilitate aparte, un simț artistic rafinat, o percepție deosebită a sentimentelor și dispoziției administratorilor și celor administrați, unde talentul și vocația au un mare rol pentru cei ce lucrează în sistemul administrației publice. Dar acesta este numai punctul de plecare, pentru că dincolo de acesta este necesară cunoașterea profundă a domeniului pe care îl reprezintă administrația publică în viața socială, domeniul de activitate care își are legitățile și particularitățile sale.

Necesitatea unei astfel de cunoașteri determină necesitatea cercetării administrației publice în cadrul științei administrației și însușirea acestei științe de către cei care se ocupă de administrație, de către oamenii care lucrează în administrația publică.

BIBLIOGRAFIE

1. Dicționar explicativ al limbii române, Ediția a II, Univers enciclopedic, București, 1998.
2. Dumitru Brezoianu, *Drept administrativ și știința administrației*, București, 1994.
3. Iovănaș Ilie, *Drept administrativ și elemente ale științei administrației*, Editura didactică și pedagogică, București, 1977.
4. Simon A.H., Victor A. Thomson, Donald W. Smithburg, *Administrația publică*, ed. Cartier Polivalent, Iași, 2003.
5. Oroveanu Mihai, „Tratat de știința administrației”, București, 1996.
6. Iorgovan Antonie, *Drept administrativ*, Editura Hercules, 1995.
7. Oroveanu Mihai. *Introducere în știința administrației de stat*, Ed. Enciclopedică română, București, 1975.
8. Negoită Alexandru, *Știința administrației*, Editura didactică și pedagogică, București, 1977.
9. Michael Howlett M.Ramesh, *Studiul politicilor publice*, Editura Epigraf, Chișinău, 2004.
10. Iorgovan Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, București, 2001.

11. Alexandru Ioan, Structuri, mecanisme și instituții administrative, vol.I, București, 1996.
12. Platon Mihail, Introducere în știința administrației, Academia de Administrare Publică, Chișinău, 1999.

Note

¹ Dicționar explicativ al limbii române, Ediția a I-a, Univers enciclopedic, București, 1998. - Pag.1061.

² Dumitru Brezoianu, Drept administrativ și știința administrației, București, 1994. - Pag.29.

³ Ilie Iovănaș, Drept administrativ și elemente ale științei administrației, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1977.

⁴ Simon A.H., Victor A. Thomson, Donald W. Smithburg., Administrația Publică, ed. Cartier Polivalent, Iași, 2003.

⁵ M.Oroveanu, „Tratat de știința administrației”, București, 1996. - P.80.

⁶ Antonie Iorgovan, Drept administrativ, Editura Hercules, 1995. - P.160-205.

⁷ Mihai Oroveanu, Introducere în știința administrației de stat, Ed.Enciclopedică română, București, 1975.

⁸ Alexandru Negoită, Știința administrației, Editura didactică și pedagogică, București, 1977. - P. 6-7.

⁹ Michael Howlett M.Ramesh, Studiul politicilor publice, Editura Epigraf, Chișinău, 2004. - Pag.10.

¹⁰ Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol.I, București, 2001. - Pag.24.

¹¹ Dumitru Brezoianu, Drept administrativ și știința administrației, București, 1994. - Pag.29.

¹² Ioan Alexandru, Structuri, mecanisme și instituții administrative, vol.I, București, 1996. - Pag. 71.

¹³ Mihail Platon, Introducere în știința administrației, Academia de Administrare Publică, Chișinău, 1999.

¹⁴ Mihail Platon, op.cit., pag.30.

Prezentat: 30 aprilie 2009.

Recenzent: Angela POPOVICI, doctor în științe istorice, conferențiar universitar.

E-mail: tsapte@rambler.ru

AUTOADMINISTRAREA LOCALĂ ÎN IMPERIUL ȚARIST ȘI ÎN BASARABIA ÎN A DOUA JUMĂTATE A SECOLULUI XIX - ÎNCEPUTUL SECOLULUI XX: EVOLUȚIA INSTITUȚIEI ZEMSTVEI

Ludmila COADĂ,
doctor în științe istorice,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

The second half of the 19th century is known in the history of imperial Russia as an epoch of reforms. The Zemstvo reform was among the measures initiated in the 1860s. Zemstvo self-government institutions functioned according to the *Regulations on gubernia and uezd Zemstvos* of 1864. Being created by absolute monarchy, the Regulations imposed limits upon active participation of the whole population in decision-taking regarding local issues and reduced the Zemstvo's responsibilities to economic aspects, thus putting Zemstvos under control and censorship on behalf of the state, etc.

Zemstvos were established as elective institutions. They had the status of corporate bodies and were organized at gubernia and uezd levels. In both cases councils or assemblies (*zemskoe sobranie*) became representative bodies – and Executive Boards (*zemskaiia uprava*) took the function of executive bodies.

The Zemstvo Regulations of January 1, 1864 - being slightly modified as recommended by the Novorussia's General Governor as well as by the Ministry of Home Affairs - were implemented on the territories between the Prut and the Dniester starting with November 15, 1868. Bessarabia Zemstvo was abolished in late 1920s. First of all, the gubernia Zemstvo ceased its operation, followed by the uezd ones, which entirely had disappeared as the Bessarabian administrative system by the end of 1925, after the adoption of the law on administrative integration of July 14, 1925, promulgated on January 1, 1926.

Introducere

Perioada celei de-a doua jumătăți a sec. XIX este cunoscută în istoria Rusiei țariste ca epocă a reformelor. Printre cele mai importante reforme liberale aprobate de împăratul Rusiei, Alexandru al II-lea, se

numără și reforma zemstvelor care puna bazele autogovernării locale în Imperiul țarist. Apariția noilor instituții a fost enunțată prin *Regulamentul despre instituțiile zemstvei guberniale și județene* din anul 1864 [26] - lege care reglementa

organizarea și funcționarea zemstvelor.

Conceptul autogovernării, deși într-o formă rudimentară, nu era nou pentru Rusia [29, p. 293-295]. Instituțiile de zemstvă (locale) electivă au apărut în sec. XVI, în anii guvernării țarului Ivan al IV-lea. Menirea lor era de a realiza sarcini de stat. Ele n-au putut atunci nici limita și nici schimba procesul birocratic de guvernare, care luase amploare, mai cu seamă, în secolele ulterioare – XVII și XVIII. Ecaterina a II-a a intenționat, în aparență, să dea instituțiilor regionale o altă coloratură. Teoretic, acestora li se acorda o mai mare independență în realizarea sarcinilor orientate spre satisfacerea necesităților vieții locale. În realitate însă ele continuau, ca și în trecut, să fie paralizate de ingerința autorităților. Astfel, deși au fost elaborate noi viziuni asupra autogovernării locale, acestea au rămas doar recunoscute, nu și transpuse în practică. Legislația Ecaterinei a II-a, adoptată în această direcție, era mai favorabilă autogovernării decât cea a țarului Ivan al IV-lea, dar nu suficient de favorabilă ca să se poată vorbi despre o adevărată autoadministrare. Cel mai mare neajuns al reformei împărătesei a fost neantrenarea țărănimii în rezolvarea și gestionarea problemelor locale. Acest lucru însă era imposibil în condițiile existenței iobăgiei. Abia odată cu emanciparea țăranilor, împrejurările devin favorabile continuării reformei autogovernării. Abolirea șerbiei a generat și reorganizarea sistemului administrației publice locale. Astfel, reforma zemstvei constituia o continuitate logică a reformei țărănești [20, p. 103; 14, p. 6; 12, p. 23].

Introducerea sistemului de autoadministrare locală n-a însemnat neapărat crearea instituțiilor de zemstvă

pe întreg teritoriul imperiului. Birocrația rusă se împotriva răspândirii acestora la periferiile Rusiei. Dar, deoarece evitarea procesului de instituire a autogovernării locale n-a fost posibilă, aceasta s-a legitimat în regiunile cu domenii precumpănitor nobiliare. Guberniile Arhanghelsk, Astrahan și Orenburg n-au cunoscut instituțiile zemstvei tocmai din cauza deficienței domeniilor nobiliare [5, p. 51; 342, p. 25]. În același timp, predominarea elementului național în unele regiuni era un alt motiv pentru evitarea implementării reformei zemstvei. În Polonia, Lituania, Belarus, Ucraina de Vest, unde nobilii polonezi formau majoritatea, despre zemstve nu se știa decât din auzite. Iar regiunea Mării Baltice a păstrat vechile organe ale autogovernării locale, conduse de baronii germani [22, p. 46]. Fără zemstve au rămas și Siberia, Caucazul, Kazahstanul și regiunile abia cucerite din Asia Mijlocie. Mai mult decât atât, nici introducerea zemstvelor în guberniile "alese" nu s-a produs concomitent. În 1865, zemstvele existau și activau doar în 19 gubernii. A fost nevoie de mai bine de un deceniu ca acestea să existe în 34 de regiuni [17, p. 141; 24, p. 76], aflate exclusiv în partea europeană a imperiului. În Basarabia, valabilitatea Regulamentului zemstvelor s-a extins cu începere de la 15 noiembrie 1868 [11, p. 25], cu unele modificări introduse în baza propunerilor general-gubernatorului Novorosiei și recomandărilor Ministerului de Interne.

Legislația de zemstvă

Legea din 1864. În guberniile imperiului rus în care au fost instituite zemstvele, acestea au funcționat preponderent în baza *Regulamentului despre instituțiile zemstvei guberniale și județene* din 1864

[26]. Legea includea cinci capitole, iar prevederile propriu-zise ale acesteia și-au găsit reflectare în cadrul a 120 de articole. Capitolul I – *Principii generale* – trasa sarcinile, sferile de activitate și condițiile de funcționare a zemstvelor. Capitolul II era dedicat *Componentei instituțiilor de zemstvă* și stratifica instituțiile de zemstvă în guberniale și județene; fixa principalele organisme ale zemstvei – *consiliul și adunarea*, dar și procedura alegerii consilierilor. Capitolul III – *Obiectul de activitate și limitele puterii instituțiilor de zemstvă* – stabilea într-o manieră extinsă obligațiile zemstvelor, prin completarea sarcinilor prevăzute de capitolul I cu altele, la fel de complexe și anevoioase, dar păstrându-și caracterul gospodăresc. Activitatea adunărilor zemstvelor – atât județene, cât și guberniale – frecvența întrunirilor, durata sesiunilor, condițiile de adoptare a deciziilor etc. au fost incluse în capitolul IV, intitulat *Ordinea activității instituțiilor de zemstvă*. Iar ultimul capitol al Regulamentului din 1864 cu privire la zemstve – *Raportarea și răspunderea instituțiilor de zemstvă* – punea accentul pe obligativitatea consiliilor zemstvelor de a raporta anual despre activitățile întreprinse în domeniile lor de competență, dar și asupra răspunderii penale a consilierilor în cazul încălcării legislației.

Regulamentul limita participarea activă a întregii populații la gestionarea problemelor locale, dând prioritate păturilor înstărite; reducea sferile de activitate a zemstvelor la chestiuni cu caracter pur economic, gospodăresc – este vorba de domenii care necesitau mari eforturi și cheltuieli materiale pe care instituțiile guvernamentale nu voiau să și le asume; supunea instituțiile zemstvei controlului din partea statului, cenzurii etc. La scurt timp

după intrarea în vigoare a Regulamentului din 1864, a început lupta deschisă împotriva zemstvelor prin emiterea a noi hotărâri, directive, legi care stinghereau și mai mult activitatea zemstvelor. Printre acestea se număra: hotărârea Comitetului de miniștri din 22 iulie 1866 prin care instituțiile de zemstvă au fost trecute în subordonarea directă a guvernatorilor; legea din 21 noiembrie 1866, care interzicea zemstvelor să supună impozitării veniturile fabricilor, uzinelor și altor întreprinderi industriale [24, p.87]; legea din 4 mai 1867, care interzicea comunicarea și cooperarea dintre zemstve; legea din 13 iulie 1867 [25], care lărgea prerogativele președinților adunărilor, numiți de ministru și care aveau dreptul să anuleze orice propunere, să suspende dezbaterile sub pretextul că ar fi insultătoare pentru guvern.

Restricțiile Regulamentului despre zemstva din 1864, dar mai ales modificările aduse acestuia prin legile menționate destabilizau activitatea zemstvelor. Și totuși ele activau și încercau, în măsura posibilităților, să-și îndeplinească misiunile. Pentru că toate aceste legi n-au putut reduce la zero instituțiile zemstvei și pentru că erau prea multe și influente elementele care nu puteau tolera ideea emancipării populației, acestea au hotărât nu doar să intimideze funcționarea instituțiilor de zemstvă, ci să submineze Regulamentul din 1864, înlocuindu-l în 1890 cu un altul mai dur.

Legea din 1890. În condițiile în care pe arena politică a Rusiei era promovată ideea centralizării, s-a purces la elaborarea unui nou *Regulament cu privire la instituțiile de zemstvă guberniale și județene* [27], pus în aplicare cu începerea de la 12 iunie 1890. Esența noii legi consta în revizuirea sistemului electoral de zemstvă

în vederea limitării accesului în zemstve a burgheziei comerciale și industriale și a noii burghezii proprietare de pământ; supunerii controlului din partea administrației a alegerilor țăranilor și obținerii unei supremații covârșitoare a nobilimii în zemstve [16, p. 151].

Noua lege stabilea alegerea consilierilor în cadrul a două colegii (spre deosebire de trei colegii, prevăzute de legea din 1864 – al proprietarilor de pământ, al orășenilor și al țăranilor): la întrunirile primului colegiu putea participa doar nobilimea, iar la întrunirile celui de-al doilea – restul alegătorilor, cu excepția țăranilor. Alegerea consilierilor din partea țăranilor – în cadrul unui colegiu aparte – a fost anulată, aceștia fiind aleși în mai multe trepte: adunările satești delegau reprezentanți la adunările de voloste, unde erau aleși candidații pentru consilieri și doar din mediul lor guvernatorul desemna consilierii [13, t. III, p.678]. Astfel, legea din 1890 materializa împărțirea alegătorilor în categorii sociale, punându-se în valoare principiul apartenenței sociale [21, p.281], care nu era străin nici Regulamentului din 1864, dar care era totuși mușamalizat.

Regulamentul menținea censul de avere de 15.000 ruble, dar reducea esențial censul funciar pentru nobili – de la 200 la 125 desetine de pământ, dublându-l pentru țărani. Astfel, dacă în 1877 unui consilier din partea proprietarilor de pământ din Basarabia îi reveneau 8,6 mii desetine de pământ, iar unui țăran – 14,1, către 1905 situația s-a schimbat, ajungându-se la 6,4 și, respectiv, 24,1 mii desetine [24, p. 94]. Concomitent, era redus și numărul consilierilor. Dacă după 1864 cele 34 gubernii alegeau anual 2.284 consilieri guberniali și 13.329 județeni, în noile condiții aceștia constituiau 1.618 și, respectiv,

10.229. Iar numărul consilierilor din partea țăranilor a scăzut de la 5.357 la 3.167 [24, p. 94-95].

Legea din 1890 a constituit un pas înapoi în organizarea instituțiilor de zemstvă. Dar, cu toată duritatea sa, Regulamentul n-a materializat intențiile autorilor de a lichida principiul eligibilității instituțiilor de zemstvă și de a transforma zemstvă într-un apendice al puterii guvernamentale. Este adevărat că noua lege a dat zemstvelor importanța instituțiilor de stat, iar serviciului de zemstvă – importanța serviciului de stat; ministrului de interne și guvernatorului li s-a acordat dreptul de a confirma președinții și membrii consiliilor [9, p. 16; 4, p. 400; 10, p. 24-25]; s-a intensificat simțitor controlul administrației centrale asupra activității zemstvelor. Dar țarismul n-a putut transforma zemstvele în instituții absolut dependente de aparatul administrativ central, iar legea n-a schimbat cursul zemstvelor [13, t. III, p. 368]. Regulamentul poate fi considerat mai degrabă o ediție înrăutățită a Regulamentului din 1864 [30, p. 138; 19, p. 302], iar esența organizării zemstvelor conform legii din 1890 putea fi înțeleasă doar parcurgându-se în paralel și Regulamentul din 1864 [18, t. II, p. 532-533].

Legea din 1917. Guvernul provizoriu a publicat la 21 mai *Legea despre alegerile consilierilor în adunările zemstvelor guberniale și județene*, iar la 9 iulie a apărut *Legea privind modificarea legii zemstvei din 1890* [7, p. 7-8; 8, p. 49-51; 9, p. 21-51], care extindea, spre deosebire de legile anterioare, domeniile de activitate a zemstvelor și reducea dreptul autorităților de a se implica în procesul de luare a deciziilor în zemstvă. Organelor guvernamentale li s-a rezervat totuși supravegherea legitimității deciziilor adunărilor zemstvei.

În noile împrejurări, sarcinile reformei din 1917 constau în:

- crearea zemstvei de voloste (chestiunea introducerii zemstvei de voloste a fost discutată de către zemstve încă în anii '70 ai sec. XIX). Confirmarea definitivă a ideii a fost realizată la congresul general al zemstvelor din 1907. Dar instituirea propriu-zisă a acestora se produce abia în 1917, prin Regulamentul din 21 mai despre zemstva de voloste din 43 de gubernii ale Rusiei. Zemstve de voloste apar și în Basarabia, dar în condițiile desființării de curând a zemstvei guberniale, acestea n-au putut activa efectiv;

- reforma sistemului electoral al zemstvelor;

- reorganizarea administrației locale;
- reorganizarea sistemului fiscal și stabilirea ordinii colectării impozitelor locale etc.

Reforma autogovernării locale, planificată de guvernul provizoriu, deși aducea mari modificări în organizarea instituțiilor de zemstvă, se baza totuși pe structura Regulamentului din 1864. Noua lege n-a funcționat prea mult - la scurt timp după intrarea acesteia în vigoare, zemstvele și-au încetat activitatea. Iată de ce, în contextul abordării subiectului privind baza legislativă a instituțiilor de zemstvă, se iau în calcul preponderent Regulamentele din 1864 și din 1890. În această ordine de idei, vorbim despre două perioade din istoria și activitatea zemstvelor: prima, condiționată de valabilitatea legii din 1864, și cea de-a doua, suprapusă legii din 1890, dar care a început, în realitate, pe la mijlocul anilor '80, cu câțiva ani înainte de intrarea în vigoare a acesteia [21, p. 280-281].

Sistemul electoral de zemstvă

Regulamentul din 1864 clasifica

electoratul județean în colegii sau congrese, care alegeau consilierii adunărilor județene de zemstvă. Este vorba despre [26, p. 4]:

- colegiul proprietarilor de pământ din județ;

- colegiul orășenilor;

- colegiul comunităților sătești.

Legislația prevedea, drept condiție generală de participare la lucrările unui colegiu electiv, censul de avere. Consiliul de Stat argumenta această exigență prin faptul că succesul în gestionarea gospodăriei locale putea fi asigurat doar de persoanele care aveau deja o experiență de gestionare și erau interesate de îmbunătățirea acestei gospodării - acestea fiind persoanele care posedau o avere [23, II, p. 501].

Din colegiul proprietarilor de pământ făceau parte (art. 23 al Regulamentului Zemstvelor): persoanele care posedau, cel puțin, 200 desetine de pământ. În cazul Basarabiei, suprafețele care condiționau afilierea la colegiul electiv al proprietarilor de pământ variau de la județ la județ: Chișinău, Orhei, Hotin - 200 desetine, Iași și Soroca - 250 desetine, Bender și Akkerman - 300 desetine; persoanele care posedau alte averi imobiliare în județ, cu o valoare de, cel puțin, 15.000 ruble; proprietarii întreprinderilor industriale și economice al căror venit anual atingea cota de, cel puțin, 6.000 ruble; împuterniciții din partea proprietarilor particulari și întreprinderilor, care posedau averi de dimensiunile menționate mai sus; mandatarii micilor proprietari de pământ și ai clerului, ai diverselor societăți care aveau în județ pământ în valoare egală cu, cel puțin, 1/10 din norma funciară fixată; răzeșii; prin modificările aduse Regulamentului zemstvelor în vederea implementării lui în Basarabia, se admitea participarea acestora în cadrul colegiului

proprietarilor de pământ, dar numai dacă valoarea averii lor funciare se încadra în limitele stabilite de lege (adică 200-300 desetine) [1, f. 110]; arendașii, deși comisia care a elaborat Regulamentul din 1864 a propus ca celor ce arendează pământuri întinse pentru o perioadă de, cel puțin, 6 ani să li se acorde dreptul de a participa independent la alegeri [23, I, p. 156]. Consiliul de Stat a precizat că, fără acordul proprietarilor, arendașii nu pot obține acest drept. Astfel, arendașii au fost plasați pe aceeași treaptă cu mandatarii – cu condiția de a reprezenta doar proprietarii de pământuri. Regulamentul din 1890 a anulat stipulările legii din 1864 cu privire la arendași, astfel încât ei nu au mai putut participa la alegeri sub nici o formă.

Proprietarii de pământ cu drept de vot din județe se convocau, în vederea alegerii consilierilor, fie într-un singur congres general în orașul-reședință al județului, fie în câteva, după circumscriptiile teritoriale. Congresele erau organizate și prezidate de către mareșalul nobilimii județene. Cei prezenți alegeau consilierii prin vot închis, secret, cu ajutorul unor bile. Candidații care primeau cele mai multe bile electivă erau calificați ca delegați în adunarea de zemstvă.

La lucrările colegiului orașenilor puteau participa (art.28) [26, p. 5]: persoanele care dețineau certificate de negustor; posesorii fabricilor și ai altor întreprinderi industriale sau comerciale aflate pe teritoriul orașului, cu un venit anual de, cel puțin, 6.000 rub.; proprietarii imobilelor orașenești, valoarea cărora depindea de numărul populației și anume: în orașele al căror număr de locuitori depășea cifra de 10.000 – valoarea proprietății imobiliare urma să se estimeze la 3.000 rub., în orașele cu o populație între 2.000–10.000 locuitori – cel

puțin, 1.000 rub. și în celelalte așezări orașenești – 500 rub. [1, f.110]; mandatarii tuturor persoanelor fizice și juridice menționate mai sus. Congresele orașenești erau prezidate de mai-marii orașelor. Alegerile aveau loc în formula identică congreselor proprietarilor de pământ. Adunările și congresele electivă durau maximum două zile.

Legea zemstvelor includea și categoriile de persoane lipsite de dreptul electoral din motive, printre care se numărau (art. 17) [1, f. 110; 8, p. 11-12]: persoanele care nu au atins vârsta de 25 de ani; persoanele aflate în urmărire penală sau inculpate într-o cauză; persoanele condamnate și nereabilitate de instanța judecătorească; cei destituiți din funcții; cei calificați drept insolabili; străinii care nu au depus jurământ de supușenie Rusiei și evreii.

Dacă alegerea consilierilor din partea proprietarilor de pământ și orașenilor avea loc direct, în cadrul congreselor menționate, alegerea consilierilor țăranilor era organizată pe trepte: comunitățile sătești își delegau reprezentanții la adunările de voloste, unde erau votați alegătorii și abia aceștia din urmă alegeau din mediul lor consilierii adunării județene de zemstvă, în numărul necesar. Legea din 1890 modifica esențial această procedură, acordând guvernatorului dreptul de a numi el însuși consilierii din partea țăranilor din rândul persoanelor alese de către adunările organizate la nivel de voloste. Această regulă a fost suprimată abia în anul 1906, prin legea din 5 octombrie, care egala țăranii cu celelalte categorii sociale [8, p. 22]. În Basarabia, foștii mazili și ruptași, aflați în afara societăților sătești ale țăranilor, nu luau parte la alegerile consilierilor, fapt împotriva căruia se protesta frecvent [4, p. 400].

Analizând participarea țăranilor la adunările de zemstvă, putem constata că aceștia înțelegeau cu greu esența reformei zemstvei ori nici nu se prea interesau de ea în condițiile în care se confruntau cu o mulțime de probleme cotidiene, printre care sărăcia, diverse boli etc. [14, p. 9]. Iată de ce, în unele cazuri, locurile de consilieri din partea țăranilor le ocupau marii proprietari, clericii, reprezentanții micii burghezii. Or, Regulamentul zemstvelor permitea țăranilor să aleagă consilieri din partea altor categorii sociale [27, p. 6], avându-se în vedere, în primul rând, marii proprietari. Proprietarii basarabeni, de exemplu, ca, de fapt, și cei din alte gubernii ale imperiului, se pare că au folosit la maximum acest drept [12, p. 36]. Când țăranimea era reprezentată în zemstve de persoane din mediul lor, acestea erau, de regulă, persoane mai înstărite, cu o situație materială, economică decentă. Și din nou această stare de lucruri se datora stipulărilor Regulamentului menționat, prin care se solicita alegerea primarilor satelor și conducătorilor de voloste în calitate de consilieri în zemstve.

Structura zemstvelor

Instituțiile de zemstvă se organizau atât la nivel gubernial, cât și județean. Și într-un caz, și în altul existau *adunările de zemstvă* – ca organe de dispoziție – și *upravele* sau *consiliile de zemstvă* – organe executive.

Veriga principală în sistemul de funcționare a zemstvei era *zemstva județeană* – organ reprezentativ al intereselor exclusiv locale ale județelor; organ autonom, care nu era un derivat al statului. Adunarea ordinară a zemstvei județene se convoca o dată pe an, cu acordul guvernatorului, nu mai târziu de luna octombrie, pentru a anticipa lucrările

adunării guberniale. Ea își deschidea ședințele doar în cazul prezenței unei treimi din numărul total al consilierilor județului sau, în cel mai rău caz, în prezența a, cel puțin, zece persoane. Ședințele adunărilor zemstvelor județene, durata cărora era de zece zile, erau prezidate de mareșalii nobilimii ținutului. Legislația rusească însă acorda președintelui dreptul de a hotărî, prin votul său, soarta unei sau altei probleme, în cazul în care votul deschis al consilierilor ajungea la egalitate.

În afară de sesiunile ordinare, se puteau organiza și sesiuni extraordinare. Acestea erau convocate doar în cazuri excepționale, urgente și numai cu acordul ministrului de interne.

Membrii adunărilor aveau titlul de consilieri. Durata mandatului lor era de trei ani, dar aceștia se puteau dezice în orice moment de statutul pe care-l dețineau. Consilierii nu erau remunerați. Deci mandatul era, prin natura sa, cu titlu onorific, deși, în esență, aleșii puteau fi "recompensați pentru cheltuielile sau timpul pierdut cu ocazia întrunirilor sau îndeplinirii sarcinilor pe care le primeau" [8, p.16]. Este vorba, în special, de indemnizațiile de transport și diurnă.

Treapta ierarhic superioară adunărilor județene o constituia *adunarea gubernială de zemstvă*. Aceasta era organul central și coordona atât activitățile zemstvelor județene, cât și pe cele proprii. Consilierii zemstvei guberniale erau aleși de către adunările zemstvelor județene, din rândul consilierilor proprii, tot pentru un termen de trei ani. Prima adunare a zemstvei guberniale, aleasă la sfârșitul anului 1869 întrunea 53 de consilieri, dintre care 73,4% erau mari proprietari, ceilalți fiind orășeni – 15,1%, țărani – 5,6% și reprezentanți ai clerului – 1,9% [2, f. 12-22]. Cei 53 de

consilieri ai zemstvei guberniale erau delegații celor 7 județe ale Basarabiei care au cunoscut influența acestor instituții de la crearea lor și până la încetarea juridică a acestora. Astfel, din partea județului Bender, în adunarea superioară a zemstvei basarabene au fost delegate 7 persoane [2, f. 12]. Județul Iași a delegat la Chișinău, pentru a participa la lucrările primelor adunări ale zemstvei, 6 consilieri [2, f. 13]. Lista deputaților aleși la 4 noiembrie în cadrul județului Chișinău pentru zemstvă provincială era formată din 9 persoane [2, f. 14]. Din partea județului Akkerman au fost delegați 7 consilieri [2, f. 15-16]; din partea Hotinului – 11 persoane [2, f. 17-18]; a zemstvei Soroca – 6 persoane [2, f. 20]. Numărul reprezentanților zemstvei basarabene – atât ai celor județene, cât și ai celei guberniale – a crescut pe măsura trecerii timpului. Către sfârșitul perioadei de existență și funcționare a instituțiilor de zemstvă numărul consilierilor adunării basarabene ajungea la 76 [7, p. 32].

Președintele al zemstvei guberniale era numit mareșalul gubernial al nobilimii, care prezida ședințele adunării [26, p. 38]. Consilierii se întruneau o dată pe an la ședințele ordinare, care se convocau nu mai târziu de luna decembrie și durau, cel mult, 20 de zile. În cazuri excepționale, cu acordul ministrului de interne, se puteau convoca și ședințe extraordinare. Adunările zemstvei guberniale își publicau toate deciziile. Ca și în cazul adunărilor județene, deciziile zemstvei guberniale se luau cu o majoritate de voturi. În caz de egalitate de voturi, președintele era cel ce influența rezultatul votării.

Adunările de zemstvă aveau un caracter aproape preponderent nobiliar. Unii dintre nobilii-consilieri erau, de dragul carierei, fideli autorităților țariste. Dar din

zemstvă basarabeană n-au lipsit consilieri care au crezut în utilitatea instituțiilor zemstvei și au acționat în favoarea populației locale. Printre aceștia din urmă se numără Alexandru Cotruță, Ioan Cristi, Pavel Leonard, Ștefan Dunca, Constantin Cazimir etc.

Pentru a traduce în viață hotărârile adunărilor de zemstvă, legea a prevăzut instituirea *upravelor* sau *consiliilor de zemstvă* – organe executive, cu activitate continuă, spre deosebire de adunări, care se convocau o singură dată pe an. Consiliile zemstvelor județene se compuneau, de regulă, dintr-un președinte, vicepreședinte și 2 membri. Numărul membrilor putea fi ridicat cu acordul Ministerului de Interne la 4, în cazul consiliilor județene, și la 6, în cazul celui gubernial. Consiliile erau alese pe un termen de 3 ani [23, II, p. 531]. Alegerea componenței consiliilor județene se realiza, așa cum stipulau legile din 1864 și 1890, la sesiunea ordinară a zemstvei județului, iar a consiliilor guberniale – la adunarea zemstvei guberniale. În ceea ce privește condițiile care se cereau respectate pentru acordarea statutului de membru al consiliului, între cele 2 legi existau diferențe. Conform vechiului Regulament, membrii consiliilor puteau fi aleși doar din rândul consilierilor adunării de zemstvă. Regulamentul din 1890 extindea această posibilitate asupra tuturor persoanelor care aveau dreptul să participe la lucrările congreselor electiv. Această schimbare constituie, se pare, o corectare a cunoscutei reguli care indica fiecărui congres electiv alegerea consilierilor doar din mediul lor [18, p. 573].

Deși membrii consiliului erau aleși, guvernul avea totuși o influență considerabilă asupra componenței organismului dat, prin confirmarea

membrilor acestuia [18, p. 574]. Regulamentul din 1864 prevedea confirmarea doar a președintelui. De altfel, funcția de președinte putea fi deținută doar de persoanele care beneficiau de dreptul de a fi angajați în serviciul statului. Legea din 1890 insistă asupra confirmării tuturor membrilor consiliului. Astfel, și președintele, și membrii executivelor județene trebuiau să primească "binecuvântarea" guvernatorului, iar președintele consiliului gubernial – pe cea a ministrului de interne, fapt ce puneă membrii consiliului în dependență nemijlocită de organele guvernamentale.

Membrii consiliului își repartizau între ei atribuțiile, fiecare având de îndeplinit anumite sarcini. Spre deosebire de consilieri, ei erau remunerați pentru activitățile desfășurate. Atât atribuțiile, cât și mărimea indemnizațiilor erau stabilite în cadrul adunărilor. Pentru ca mărimea salariilor să nu fie influențată de atitudinea consilierilor adunării față de membrii consiliului, aceasta trebuia stabilită înaintea alegerii componentei consiliului și rămânea constantă pe parcursul tuturor celor trei ani de activitate.

Concluzii

Anul 1864 a marcat începutul unei noi etape în istoria administrării regionale a Rusiei [20, p. 106], prin introducerea sistemului de autogovernare locală și crearea instituțiilor de zemstvă. Zemstvă rusească pare însă să fi fost cea mai lamentabilă formă a autogovernării, deviind enorm de la adevăratul sens al acesteia. Zemstvele nu aveau drepturi administrative, erau lipsite de putere de constrângere și au fost permanente supravegheate și atacate. Chiar și în condițiile unei organizări stricte și prudente, zemstvele nu și-au găsit locul potrivit în sistemul administrativ

rusec. Art.1 al *Regulamentului despre instituțiile zemstvei guberniale și județene* din 1864 califica zemstvă drept organism instituit în scopul gestionării doar a treburilor gospogărești și nu a treburilor de stat cu caracter local, așa cum solicita adevărata autoadministrare. Autoritățile n-au văzut în instituția zemstvei un partener în administrarea afacerilor de stat, ci mai degrabă un oponent – pretendent la puterea lor administrativă și politică [28, p. 36-37]. În condițiile statului centralizat, acestea erau tratate ca niște corpuri străine. În cercurile guvernamentale nu se vorbea despre zemstvă ca parte organică a aparatului administrativ, ci ca o anexă insuportabilă a acestuia [14, p. 12-13]. Tensionarea relațiilor dintre zemstve și autorități, cauzată, în special, de tendința acestora din urmă de a-și supune instituțiile de zemstvă, lipsa conlucrării acestora, precum și atitudinea negativă a birocrăției țariste față de zemstve au avut un impact negativ asupra instituțiilor autogovernării. Dar cu tot efortul autorităților de a transforma zemstvele în instituții de stat, acestea au rămas organe ale autogovernării locale, chiar dacă această autogovernare era mai mult formală. Pornind de la ideea că zemstvele au fost create și au activat în timpul absolutismului, apariția lor poate fi considerată propice. Însă, pentru a fi avut un conținut adecvat și efectul scontat, organelor autogovernării trebuia să li se garanteze, pe de o parte, adevărata independență de acțiune în domeniile stabilite prin lege, iar pe de altă parte – caracterul de reprezentant și protector real al intereselor întregii populații locale [20, p. 103].

În Basarabia instituțiile de zemstvă au funcționat, cu începere din 1869, în șapte județe – Hotin, Soroca, Iași (din anul 1887

– Bălți), Orhei, Chișinău, Bender, Akkerman. Zemstva basarabească și-a încheiat activitățile către finele deceniului al doilea al sec. XX. Mai întâi s-a desființat zemstva gubernială, prin Înaltul Decret Regal cu numărul 2720 din 4 octombrie 1918. Funcțiile zemstvei guberniale au fost preluate de consiliul directorilor generali și de comisariatul general al Basarabiei. Zemstvele județene au fost dizolvate ceva mai târziu, prin Înaltul Decret Regal cu numărul 1015 din 1 martie 1919 și înlocuite prin comisii interimare, care au preluat toate atribuțiile fostelor adunări și consilii județene [3, f. 7]. Noile comisii au preluat majoritatea funcțiilor deținute anterior de zemstvele județene – construcția și

întreținerea școlilor, dezvoltarea sectoarelor veterinar și agronomic, întreținerea poștelor de cai, drumuri, caselor de credit mărunț etc. Iar zemstvele, la rândul lor, își concentrau activitățile, în special, pe colectarea impozitelor. Zemstvele județene dispar definitiv din administrația Basarabiei către sfârșitul lui 1925, după adoptarea legii de unificare administrativă din 14 iunie același an [15, p. 34], în vigoare din 1 ianuarie 1926. Astfel, Basarabia încheia un compartiment din istoria sa – cel privind autoadministrarea de zemstvă – și se integrează în sistemul administrativ al statului român [6, p. 82]. Încercările foștilor consilieri de zemstvă de a menține regimul de autoadministrare locală au eșuat.

BIBLIOGRAFIE

1. Arhiva Istorică de Stat din Rusia (or. Sankt-Petersburg), f. 1284, inv. 92, a. 1864, d. 11.
2. A.N.R.M. (Arhiva Națională a Republicii Moldova), f. 65, inv. 1, d. 1.
3. A.N.R.M., f. 70, inv. 5, d. 59.
4. Boldur, Alexandru V., *Istoria Basarabiei*, București: Editura Victor Frunză; Chișinău: Logos, 1992.
5. Ciachir, Nicolae, *Basarabia sub stăpânire țaristă. 1812-1917*, București: Editura Didactică și Pedagogică, 1992.
6. Cojocaru, Gheorghe, *Integrarea Basarabiei în cadrul României (1918-1923)*, București: Semne, 1997.
7. *Istoricul și activitatea Zemstvelor în Basarabia în curs de 50 de ani (1869-1919)*. Ediția zemstvelor județene, Chișinău: tip. "Glasul Țării", 1920.
8. Ionescu-Dârzeu, Virgil, *Organizarea administrativă a Basarabiei*, Chișinău: tip. Directoratului de Interne, 1920.
9. *Instituțiile Zemstvei în Basarabia. După legile din 1864, 1890 și 1917. Activitatea și situația lor actuală în Basarabia*, Chișinău, Ediția Zemstvelor județene, 1920
10. Белоконский, И. *Самоуправление и земство*, Ростов на Дону: Донская речь, 1905.
11. Боршевский, А., *Проведение буржуазных реформ и контрреформ второй половины XIX в. в России и их особенности в Бессарабии*, în: Закон и жизнь, Кишинев, 2003, № 8, d. 28-31.

12. Будак, Илья. *Буржуазные реформы 60-70 гг. XIX в. в Бессарабии*, Кишинев: Карта молдовеняскэ, 1961.
13. Веселовский, Б., *История земств за сорок лет*, том. I-IV, Санкт - Петербург, 1909-1911.
14. Герасименко, Г., *Земское самоуправление в России*, Москва: Наука, 1990.
15. Захария, С., *Эволюция местных органов власти Бессарабии в составе королевской Румынии (1918-40-х и 1941-44-х гг.)*, Îп: Закон и жизнь, Кишинев, 2002, nr. 10, p. 33-36.
16. Захарова, Лариса, *Земская контрреформа 1890 г.*, Москва: Изд. Моск. ун-та, 1968.
17. *История СССР. XIX – начало XX вв.*, Москва: Высшая школа, 1981.
18. Коркунов, Н. *Русское государственное право*, том I, часть общая, том II, часть особенная, Санкт - Петербург, 1913.
19. Корнилов, А., *Курс истории России XIX в.*, Москва, 1918.
20. Кизеветтер, А., *Местное самоуправление в России. Исторический очерк*, Петроград: «Задруга», 1917.
21. Кузьмин-Караваев, В., *Крестьянство и земство*, Îп: Великая реформа, Москва, 1911.
22. Луцкий, Е., *История СССР. 1861-1917*, Москва, 1956.
23. *Материалы по земскому общественному устройству*, Санкт-Петербург, 1886, т. I-II.
24. Пажитнов, К., *Городское и земское самоуправление*, Санкт-Петербург: Семенов, 1913.
25. *Полное собрание законов Российской империи*, II, т. 42, отд. 1, nr. 44690.
26. *Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г.*, Îп: *Полное собрание законов Российской империи*, Санкт-Петербург, 1867, т. 39, отд. 1, nr. 40457.
27. *Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г.*, Îп: *Полное собрание законов Российской империи*, Санкт-Петербург, 1893, т. 10, nr. 6927.
28. Попов, И.П., *Самоуправление и земские учреждения*, Москва: Доробатовский, 1906.
29. Степняк-Кравчинский, С., *Россия под властью царей*, Москва: Мысль, 1965.
30. Цейтлин, С., *Земское государственное управление и реформа 1890 г.*, Îп: *История России в 19 веке*, т.1-9; т. 5: *Эпоха реакций*, Санкт - Петербург, б. г.

Prezentat: 17 aprilie 2009.

Recenzent: Demir DRAGNEV, doctor habilitat în științe istorice, profesor universitar, membru-corespondent al Academiei de Științe a Moldovei

E-mail: l_coadă@yahoo.com

TEORII ȘI MODELE ÎN PROCESUL DE ELABORARE A POLITICILOR PUBLICE

Tatiana SAVCA,
magistru în administrația
publică, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The theory and practice of public policies in the Republic of Moldova is a domain of recent study. In order to successfully put into practice the reform of central public administration and to obtain a positive impact in the development of the state administrative system, it is necessary to be aware of the importance of studying the administrative phenomenon from the perspective of political policies which are being implemented in the state. The international and national scientific researches in the field offer a large spectrum of theories and models in the explanation of the process of elaboration and implementation of public policies. The present article is centered on the study of the essence of these theories and models.

Cuvinte-cheie. Politică publică, teorii inductive, teorii deductive, modele, elaborare de politică publică, paradigmă incrementalistă, paradigmă raționalistă, proces administrativ, administrație publică.

Introducere. Procesul de elaborare și implementare a politicilor publice reprezintă un proces complex și implică o multitudine de actori, proceduri și informații de diferit gen: statistice, juridice, istorice etc. Pentru facilitarea înțelegerii fenomenului apariției politicilor publice avem nevoie de modele analitice prin care să simplificăm acest proces.

Diferite școli academice ne oferă abordări și modele variate de analiză în studiul politicilor publice. Acestea identifică modele conceptuale care pot fi regăsite în teoria politică, teoria economică sau în sociologie, datorită faptului că domeniul politicilor publice este un domeniu interdisciplinar. Fiecare model ne oferă un

mod individual de a reflecta asupra politicilor publice și chiar ne sugerează aspecte legate de cauzele și consecințele politicilor publice.

Un model este un mod simplificat de reprezentare a unor aspecte din lumea reală. Modelele pe care le utilizăm în studierea politicilor publice încearcă să:

- simplifice și să clarifice gândirea noastră despre politică și politicile publice;
- identifice aspectele importante ale problemelor puse de politicile publice;
- ne ajute să comunicăm, concentrându-ne pe aspectele esențiale ale vieții politice;
- direcționeze eforturile de înțelegere a politicilor publice sugerând ceea ce este important și ceea ce nu este important;
- sugereze explicații pentru politicile publice și să prezică consecințele.

Esența teoriilor și modelelor. Teoriile și modelele ce ar explica fenomenul politicilor publice au constituit subiectul investigațiilor mai multor cercetători, cum ar fi: Nicolas Henry în lucrarea „*Administrație publică și afaceri publice*” (2004), Michael Howlet și M. Ramesh - „*Studiul politicilor publice. Cicluri și subsisteme ale politicilor*” (1995), Lindblom Charles E. - „*The Policy Making Process*” (1968), Lindblom Charles E. și Edward J. Woodhouse - „*Elaborarea politicilor*” (traducere, 2003), Max Weber - „*The Theory of Social and Economic Organization*”, Dogan V. și Higley J. - „*Elites, Crises and the Origins of Regimes*” (1998), James Buchanan - „*The Economics of Politics*” (1987) și „*The Limits of Liberty*” (1975), David L. Weimer și Aidan R. - „*Analiza politicilor publice. Concepte și practică*” (1999), Alina Mungiu-Pippidi și Sorin Ioniță - „*Politici publice. Teorie și practică*” etc.

Să cercetăm în continuare câteva modele de analiză a procesului de elaborare

a politicilor publice trecute prin filiera diverselor lentile teoretice.

Astfel, Nicolas Henry divizează în lucrarea „*Administrație publică și afaceri publice*” modelele de elaborare și implementare a politicii publice în 3 ramuri¹:

- a) paradigma incrementalistă a elaborării și implementării politicilor publice - ramură „substanțială, procesuală, descriptivă și obiectivă”;
- b) paradigma raționalistă a elaborării politicilor publice - ramură „teoretică, activă, prescriptivă și normativă”;
- c) paradigma planificării strategice - ramură practică de elaborare a politicilor publice.

Paradigma incrementalistă a elaborării politicilor publice, susține cercetătorul, include modelul elitei/de masă, modelul grupurilor, modelul sistemelor, modelul instituțional, modelul neoinstituționalist, modelul de anarhie organizată.

Paradigma raționalistă este prezentată de modelul alegerii raționale, modelul excluderii/consumului, modelul de evaluare a tehnologiei.

Cea de a treia ramură - paradigma planificării strategice - ne oferă mai multe modele de planificare strategică, cum ar fi, de exemplu, modelul Osborn, modelul Bryson etc.

O taxonomie a abordărilor generale ale fenomenelor politice este expusă de cercetătorii Howlet și Ramesh (1995). În conformitate cu metoda elaborării teoriei, autorii specifică teorii deductive și teorii inductive², teoriile deductive fiind prezentate de teoria alegerii publice, teoriile de clasă, neoinstituționalismul, iar teoriile inductive fiind prezentate, la rândul lor, de teoria economiei bunăstării, teoria pluralismului - corporatismului și teoria statismului (vezi tab. 2).

Teoria alegerii publice. Această

teorie reprezintă o aplicare a analizei economice la nivelul analizei de politici publice. Dacă economiștii studiază comportamentul indivizilor pe piață și spun ca acești indivizi își urmăresc propriul interes, știința politică studiază comportamentul indivizilor în spațiul public și face aceeași asumție cu privire la faptul că indivizii își urmăresc propriul interes.

Pentru teoria alegerii publice³ indivizii au același comportament în politică ca și pe piață. Conform acestei teorii, toți actorii politici-electoratul, contribuabilii, candidații, legislatorii, birocratii etc. - încearcă să-și maximizeze propriul beneficiu în politică așa cum se întâmplă pe piață.

James Buchanan⁴, economist, laureat al premiului Nobel, autor de referință pentru teoria alegerii publice, consideră că indivizii vin împreună în politică pentru a-și satisface propriul interes.

Guvernul este o formă de contract între indivizi care cad de acord pentru un beneficiu mutual ca să respecte legile și să accepte guvernul în schimbul protecției propriilor vieți, libertăților și proprietăților. Este adevărat faptul că guvernul trebuie să îndeplinească o serie de funcții pe care piața nu le îndeplinește. El are misiunea de a îndrepta lucrurile acolo unde mecanismele pieței eșuează.

Eșecurile de piață general recunoscute sînt bunurile publice, monopolul natural, asimetria informațională și externalitățile⁵. Guvernul trebuie să ofere bunuri de utilitate publică, bunuri și servicii care trebuie oferite tuturor fără excepție. Serviciile de apărare națională sînt un bun exemplu pentru acest caz.

Externalitățile sînt un alt domeniu în care guvernul intervine, iar mecanismele pieței se dovedesc insuficiente. O externalitate intervine atunci cînd o activitate a unui individ, firme sau guvern

local impune costuri necompensate asupra celorlalți. Un exemplu în acest sens îl reprezintă poluarea aerului și apei. Guvernul răspunde la aceste situații fie reglementînd activitățile care pot conduce la externalități, fie impunînd penalități pentru aceste activități, pentru a compensa costul lor pentru societate.

Teoria alegerii publice ajută la explicarea faptului că, în general, partidele politice și candidații eșuează în a oferi alternative de politici publice clare în campaniile electorale. Partidele și candidații nu sînt interesați în a avansa principii, ci în a cîștiga alegerile. Ei formulează propuneri de politici publice pentru a cîștiga alegerile; ei nu cîștigă alegerile pentru a formula politicile publice.

Fiecare partid și candidat caută să prezinte alternativa de politici publice cea mai atractivă pentru electorat, deplasîndu-se spre „centru”, spre variantele cel mai puțin conflictuale, pentru a crește numărul de votanți.

Teoria alegerii publice contribuie la o mai bună înțelegere a activității grupurilor de interes și a modului în care acestea afectează politicile publice. Majoritatea guvernelor oferă „quasi-bunuri publice” de care beneficiază doar anumite grupuri. Este rațional pentru indivizii care urmăresc interesele proprii să se organizeze pentru a face mai eficient presiuni asupra guvernului pentru satisfacerea acestor interese. Costul acestor beneficii specifice poate fi distribuit către toți plătitorii de taxe, mulți dintre ei neparticipînd în nici un fel la obținerea acestora din partea guvernului. Dar se poate intimpla și invers.

Modelul instituțional sau instituționalismul (etatismul). Sub această denumire vom grupa teoriile care explică alegerea alternativelor de politică publică în contextul decizional instituționalizat al

statului. Principala unitate de analiză o reprezintă factorul de decizie sau organizația responsabilă cu luarea deciziei. Constrângerile ce derivă din contextele sociale sînt mult mai slabe în explicarea compatibilităților și incompatibilităților factorilor de decizie. Explicațiile centrate pe rolul statului indică faptul că orice schimbare în politica publică este mai bine înțeleasă prin prisma percepțiilor și interacțiunilor dintre factorii de decizie și alții într-un context organizațional specific nivelului guvernamental. Cînd aceste orientări au în vedere influențele sociale, ele tratează lobby-ul, politica grupurilor de presiune, opinia publică și alegerile ca variabile care influențează reacția oficialităților în materie de politică publică. Originea schimbărilor în politica publică se află în cadrul instituțiilor.

Instituțiile guvernamentale au fost mult timp centrul interesului pentru știința politică în mod tradițional. Activitățile politice sînt centrate în jurul instituțiilor guvernamentale, iar politica publică este determinată, implementată și întărită de către aceste instituții în mod autoritar.

Relația dintre politica publică și instituțiile guvernamentale este foarte strînsă. Instituțiile guvernamentale dau politicilor publice trei caracteristici distinctive: a) **guvernul oferă legitimitate politicilor publice** (politicile guvernamentale reprezintă adesea obligații legale pentru cetățeni și alte tipuri de politici publice, venind dinspre biserică, organizații profesionale, corporații etc., sînt privite ca fiind foarte importante. Însă numai politicile guvernamentale implică obligații legale); b) **politicile guvernamentale implică universalitate** (numai politicile guvernamentale se extind asupra tuturor oamenilor dintr-o societate; politicile publice aparținînd altor grupuri pot să se extindă

numai asupra unei părți a societății); c) **guvernul monopolizează forța coercitivă într-o societate** (numai guvernul poate legitima privarea de libertate în cazul nerespectării unei politici publice; sancțiunile care pot fi impuse de alte grupuri și organizații sînt cu mult mai limitate).

Pentru a explica situațiile de autonomie aparentă a statului în definirea problemelor publice și dezvoltarea soluțiilor inerente, această perspectivă abordează rolul factorilor de decizie guvernamentali într-un context mai larg. În opoziție cu modelul claselor sociale și al grupurilor de interes, statul este separat de societate și înzestrat cu interese pe care le urmărește sau depune toate diligențele în acest scop. Printre interesele proprii statului pot fi enumerate obținerea și menținerea unei poziții hegemonice vis-a-vis de ceilalți actori sociali, minimalizarea conflictelor sociale, dezvoltarea societății în accepțiunea elitelor politice reprezentînd diferite regimuri, precum și interesele particulare ale suporterilor unui regim în menținerea puterii. În orice moment aceste interese pot să corespundă sau nu cu interesele claselor sociale sau grupurilor. Statul poate promova, astfel, o politică publică care favorizează grupuri sociale, dar aceasta nu implică faptul că aceste grupuri își impun punctul de vedere asupra elitelor care au un anumit rol în elaborarea politicilor publice.

Se poate întîmpla ca factorii de decizie să adopte independent o alternativă sau să fi fost supuși unor presiuni pentru a adopta o politică publică particulară. Este clar că, din această perspectivă, nu este posibil să se determine cu certitudine cine inițiază politica publică ori cine controlează acțiunea statului în raport cu beneficiarii politicii. La un moment dat, statul, urmărind propriul interes, poate adopta o politică publică care nu este benefică ori care poate

dăuna intereselor grupurilor sociale influente. Probabilitatea acestui fapt este condiționată în mare măsură de puterea și autonomia statului, factori care variază de la un regim la altul și în timp.

Teoria instituționalistă a trecut, după cum menționează H.Nicolas, printr-o anumită renaștere, care ar putea fi descrisă ca un **neoinstituționalism**⁶. Neoinstituționalismul este o încercare de a clasifica politicile publice în funcție de subsistemele de elaborare a politicilor.

Din perspectiva neoinstituționalismului, cele două tipuri de organizări sociale eficiente în procesul de minimalizare a costurilor de tranzacție sînt piața și ierarhia sau „structurile birocratice”. În forma pieței, costurile destinate informării și altor nevoi sînt acoperite aproape în întregime de către numeroși producători și consumatori care suportă costurile pentru obținerea și răspîndirea informațiilor, precum și a altor bunuri și servicii. În structura birocratică, aceste costuri sînt suportate din interior.

Neoinstituționalismul, în viziunea cercetătorilor M.Howlet și M.Ramesh⁹, evidențiază autonomia instituțiilor publice față de societatea în care ele există; organizarea instituțiilor administrative și efectele sale asupra acțiunilor statului; regulile, normele și simbolurile care conturează comportamentul politic; tiparele unice de dezvoltare istorică și constrîngerile pe care le impun acestea alegerilor viitoare.

Modelul grupurilor. Teoria grupurilor presupune faptul că interacțiunea dintre grupuri este elementul esențial în politică. Indivizii cu interese comune se reunesc în grupuri formale sau informale pentru a exercita mai eficient presiuni asupra guvernului în vederea satisfacerii intereselor individuale și de grup. Indivizii sînt importanți în politică numai dacă acționează ca parte sau în numele unui grup

de interese. Grupurile devin un fel de punte între individ și guvern. Iar politica este lupta dintre grupuri pentru a influența politicile publice. Sarcina sistemului politic este de a organiza grupurile de conflict (1), stabilind o serie de reguli ale jocului, (2) aranjînd compromisuri și echilibrînd interese, (3) întărind prin lege compromisurile stabilite și aplicarea acestor compromisuri.

Conform teoriei grupurilor, politicile publice reprezintă echilibrul atins la un moment dat în această luptă a grupurilor. Acest echilibru este influențat de importanța relativă a unor anumite grupuri de interese. Schimbările în această importanță relativă conduc la schimbări în profilul de politică publică.

Influența grupurilor este determinată de către numărul lor, bogăția, forța organizațională, conducere, accesul la cei ce iau decizii și coeziunea internă. Teoria grupurilor descrie orice activitate politică în termenii luptei între grupuri. Cei ce elaborează politici publice apar ca fiind în permanență constrîși să facă față constrîngerilor venind dinspre diferite grupuri. Întregul sistem politic este coagulat de către echilibrul dintre cîteva forțe. În primul rînd, există grupurile latente. Aceste grupuri nu sînt întotdeauna vizibile, dar pot fi activate de către un alt grup organizat și, împreună, pot distruge starea de echilibru relativ al sistemului.

În al doilea rînd, există interconexiunea de *membership*. Fiecare individ este membru în mai multe grupuri. Valorile la care aderă individul se regăsesc simultan în toate grupurile la care el aderă.

În al treilea rînd, echilibrul ce rezultă din competiția dintre grupuri ajută la echilibrarea sistemului în ansamblu. Nici un grup nu reprezintă majoritatea. Puterea fiecărui grup este controlată și echilibrată de puterea altor grupuri concurente.

Modelul elitei. Politica publică poate fi analizată ca preferință și expresie a valorilor unei elite guvernamentale. Teoria elitelor sugerează faptul că masele sînt apatice și prost informate. Elitele modelează opiniile și problemele de politică publică, mai degrabă decît masele influențează elitele. Politicile publice coboară dinspre elite spre mase și nu invers.

Prezumțiile teoriei elitelor susțin că societatea este divizată între cei puțini, care dețin puterea, și cei mulți, care sînt lipsiți de putere. Numai un mic număr de persoane deține puterea de a aloca valori pentru societate. Masele nu decid în materie de politică publică. Cei puțini care guvernează nu sînt tipici pentru caracteristicile maselor. În general, ei fac parte din grupurile privilegiate socioeconomic ale societății. Deplasarea non-ELITELOR cĂTRE POZIȚIILE ELITELOR trebuie să se facă continuu și lent, pentru a păstra stabilitatea sistemului și a evita revoluțiile. Numai non-elitele care acceptă consensul de bază al elitelor pot fi admise în cercurile guvernamentale. Elitele împărtășesc consensul asupra unor valori fundamentale esențiale pentru prezervarea sistemului. Politicile publice nu reflectă cererile maselor, ci, mai degrabă, preferințele și valorile elitelor. Din acest motiv, schimbările în politicile publice sînt mai degrabă incrementale decît revoluționare. Elitele active sînt prea puțin subiect al influenței din partea maselor apatice. Elitele influențează masele mai mult decît invers.

Care sînt implicațiile teoriei elitelor în analiza de politici publice? În primul rînd, elitismul implică faptul că politicile publice nu reflectă cererile publicului, ci reprezintă mai mult interesele și valorile elitelor.

Schimbarea și inovația în politicile publice apar ca rezultat al redefinirii valorilor de cĂTRE ELITE. Datorită conservatorismului caracteristic elitelor, schimbarea nu poate

să fie decît incrementalistă, și nu revoluționară. Politicile publice sînt mai degrabă modificate, nu înlocuite.

Schimbări în natura sistemului pot să apară în condițiile în care anumite evenimente amenință sistemul. În acest caz elitele, acționînd în baza propriului interes, vor institui reforme pentru a prezerva sistemul și locul lor în cadrul acestuia.

Elitismul nu înseamnă că elitele și politicile publice promovate de ele sînt împotriva maselor, ci faptul că responsabilitatea pentru bunăstarea maselor se află la nivelul deciziilor luate de elite și nu la nivelul maselor.

În al doilea rînd, elitismul vede masele ca pe ceva amorf, pasiv, apatic și prost informat. Sentimentele maselor sînt manipulate de către elite și nu invers. Iar comunicarea între elite și mase e unidirecțională, de sus în jos. Cu toate acestea, alegerile și competiția între partide pentru putere există, dar fără a permite accesul maselor la guvernare.

Modelul rațional. O politică publică rațională este aceea care maximalizează cîștigul social. Astfel sînd lucrurile, guvernul trebuie să aleagă politicile care aduc cîștiguri societății excedînd suma investită în implementarea acestor politici. Există două reguli importante în definirea cîștigului social maxim. În primul rînd, nici o politică publică nu trebuie adoptată dacă costurile exced beneficiile. În al doilea rînd, dintre alternativele de politică publică, cei ce iau decizii trebuie să o aleagă pe aceea care aduce cele mai mari beneficii raportate la cost.

Nu trebuie să înțelegem raționalismul într-un mod simplist, redus doar la dimensiunea economică (cît costă implementarea unei anume alternative). Raționalismul implică luarea în calcul a tuturor valorilor sociale, politice și economice implicate în implementarea unei anume

politici publice, nu numai costul ei în bani.

Pentru a adopta o politică publică rațională, trebuie să avem o cunoaștere profundă a societății. Acest model este utilizat adesea pentru a considera marimea optimă a unui program guvernamental. Bugetele guvernamentale trebuie să crească pînă în punctul în care un anumit câștig social este obținut. Analiza cost-beneficiu este specifică pentru acest mod de abordare a politicilor publice și reprezintă principalul cadru analitic utilizat pentru evaluarea deciziilor de cheltuire a banului public.

Cu toate acestea, considerăm că există multe bariere în adoptarea unei decizii de politică publică rațională. E foarte greu să iei o decizie pur rațională. Modelul acesta rămîne foarte important pentru scopuri analitice. Barierele care împiedică deciziile de politică publică să fie pur raționale sînt următoarele:

- beneficiile nu se pot determina pentru întreaga societate, ci numai pentru anumite grupuri sociale sau indivizi;

- nu se pot măsura cu exactitate numeroasele beneficii și costuri conflictuale (de ex.: nu poți compara demnitatea individului cu o creștere a taxelor);

- cei ce iau decizii, în afară de maximalizarea câștigului social, sînt motivați și de astfel de elemente ca puterea, statutul, realizarea, banii etc.;

- căutarea alternativei „perfecte” e foarte dificilă. Cei ce iau decizii se opresc în momentul în care găsesc o alternativă care să funcționeze;

- investițiile mari în programe guvernamentale determină ca cei ce iau decizii să plaseze luarea deciziilor în preajma alegerilor;

- există nenumărate bariere în colectarea informației necesare pentru a alege cea mai bună alternativă: costul informației, disponibilitatea informației,

timpul implicat în culegerea informației necesare;

- incertitudinile cu privire la consecințele adoptării unei anume politici publice sînt complexe, ceea ce face ca cei ce iau decizii să preferă să îmbunătățească variantele de politică publică vechi în locul adoptării unor politici publice noi.

Modelul incremental. Incrementalismul consideră politicile publice ca pe o continuare a activităților guvernamentale trecute, doar cu îmbunătățiri incrementale. Charles E. Lindblom⁸ a prezentat pentru prima oară modelul incremental realizînd o critică a modelului rațional de luare a deciziilor. Așa cum arată Lindblom, cei ce iau decizii nu realizează anual o revedere a actualelor și propuselor politici publice, nu identifică din nou valori societale, nu calculează din nou raportul cost-beneficii. Constrînși de timp, informație și costuri, aceștia nu reiau periodic procesul de selectare a alternativelor. Trebuie să luăm în calcul și elementul politic care nu permite întotdeauna stabilirea unor scopuri clare ale societății și un calcul exact al raportului cost-beneficiu.

Pentru *incrementalism* programele și politicile publice existente sînt considerate bază pentru noile programe. Aceste programe noi sînt modificări, variante, creșteri și descreșteri ale vechilor programe. Cei ce iau decizii acceptă legitimitatea vechilor programe și adesea consideră că trebuie să se continue pe linia lor.

În primul rînd, există constrîngeri în termeni de timp, informație și bani pentru a investiga noi alternative de politici publice. Cei ce iau decizii nu au capacitate suficientă pentru a cunoaște consecințele fiecărei alternative. Cei ce iau decizii acceptă legitimitatea vechilor politici publice pentru că în acest caz incertitudinile cu privire la consecințele politicilor publice sînt reduse.

Adesea se continuă din acest motiv politicile publice care nu sînt eficiente, dar predictibile în termeni de consecințe.

Nu trebuie uitat faptul că lansarea unei noi politici publice, a unui nou program presupune costuri mari de lansare. Aceste investiții pot să fie în bani, clădiri, dispoziții psihologice, practici administrative, structuri organizaționale.

Incrementalismul are avantajul de a fi rapid din punct de vedere politic. Mult mai ușor se cade de acord asupra unor modificări de buget sau modificări de altă natură pe programe preexistente. Conflictul mare apar atunci cînd trebuie luate decizii de tipul „totul sau nimic”, „da sau nu”. Incrementalismul permite diminuarea, reducerea conflictelor, menținerea stabilității și preservarea sistemului politic.

Modelul procesual. În conformitate cu *modelul procesual*, se cercetează *procesul* prin care politica publică se formează, se implementează și se schimbă.

Baza metodologică o constituie *analiza secvențială*. Aceasta analizează procesul de realizare a politicilor publice propunînd o împărțire în secvențe (pași) ale ciclului de realizare a politicilor publice. Fiecare secvență este distinctă din punct de vedere temporal și funcțional, ea fiind analizată separat în cadrul acestui model.

Unul dintre scopurile acestui efort de investigație este de a releva modelele „proceselor” politice. În acest sens s-a încercat o grupare a diverselor activități în funcție de relația lor cu politica publică. Rezultatul constă în configurarea unei secvențe de procese specifice politicilor publice:

1. Identificarea problemei.
2. Cererea expresă de acțiune guvernamentală.
3. Stabilirea agendei (captarea atenției

factorilor de decizie asupra unor probleme specifice).

4. Decizia asupra problemelor care se vor regăsi pe agendă.

5. Formularea de propuneri de politică publică.

6. Dezvoltarea de propuneri pentru a rezolva probleme specifice.

7. Legitimarea deciziilor de politică publică.

8. Selectarea unei propuneri.

9. Construcția suportului politic pentru susținerea propunerii respective.

10. Adoptarea propunerii prin intermediul unui act legislativ.

11. Implementarea de politici publice.

12. Organizarea administrației.

13. Stabilirea ofertei de servicii.

14. Stabilirea resurselor financiare prin taxe sau alte mijloace.

15. Evaluarea de politici publice.

16. Studiarea programelor.

17. Raportarea de output-uri pentru programele guvernamentale.

18. Evaluarea de impact.

19. Sugerarea de metode de îmbunătățire sau ajustări ale procesului de politici publice.

Chiar dacă analiza este concentrată doar pe studierea politicilor publice ca proces, acest model ne ajută să înțelegem diversele activități implicate. Trebuie să reținem faptul că realizarea de politici publice implică stabilirea de agendă (atragerea atenției actorilor cu putere de decizie), formularea de propuneri (selectarea opțiunilor de politică publică), legitimarea de politică publică (dezvoltarea suportului politic), implementarea de politică publică (crearea administrațiilor, cheltuirea fondurilor, întărirea legislației) și evaluarea de politică publică (analiza modului în care politica publică și-a realizat obiectivele, stabilirea de corecții).

Tab. 1. Etapele *modelului procesual*

Etape	Activități
Identificarea problemelor.	Se adresează (de către publicul larg sau de grupuri interesate) solicitări de acțiune din partea structurilor guvernamentale.
Stabilirea calendarului pentru luarea deciziilor.	Se decide care probleme vor fi abordate.
Formularea propunerilor de politici.	Se elaborează propunerile de măsuri pentru rezolvarea problemelor.
Legiferarea politicilor.	Se selectează o propunere. Se construiește un suport politic pentru ea. Legiferarea.
Implementarea politicilor.	Organizarea birocrațiilor. Furnizarea plăților sau serviciilor. Colectarea de impozite.
Evaluarea politicilor.	Studierea programelor. Raportarea rezultatelor programelor guvernamentale.
Evaluarea impactului indirect al programelor.	Sugerarea de schimbări și adaptări.

Teoria jocurilor. Teoria jocurilor a fost utilizată pentru explicația procesului politic de mai mulți cercetători, cum ar fi M. Shubic, G. Tsebelis, B. Grofman, L. Smorgunov, M. Flood, A. Tucher și alții. După cum ne sugerează Nicolae Hoanță,⁹ modelul jocurilor prezintă politica publică drept un comportament rațional într-un mediu conflictual. În acest context, politica publică este percepută ca o reacție a decidentului într-un mediu în care el trebuie să reacționeze în funcție de decizia altora. Ca urmare, interdependența situațiilor este determinantă și ea va fundamenta maniera în care se vor lua deciziile de politică publică. Autorul acestei decizii se presupune a fi rațional și a urmări o funcție – obiectiv (minimalizarea pierderii sau maximalizarea câștigului).

Teoria jocurilor se bazează pe presupunerea că toți jucătorii vor acționa optimal,¹⁰ adică vor încerca să câștige. Cercetătorul Martin Shubic, explicând utilizarea teoriei jocurilor în știința politică, evidențiază următoarele domenii ce pot fi explicate prin acest model: alegerile, puterea, diplomația, negocierile și afacerile în comportamentul politic, formarea coalițiilor politice, vânzarea voturilor¹¹.

Teoria sistemelor. Teoria sistemelor se bazează pe conceptele teoriei informaționale (în special, pe feedback, pe intrări și ieșiri) și consideră că procesul este unul ciclic. Această teorie concepe politicile publice ca un răspuns al sistemului politic la forțele exterioare din mediu. Aceste forțe exterioare sînt concepute ca

input-uri. Mediul unui sistem reprezintă orice condiție sau circumstanță definită ca exterioară limitelor sistemului politic. Output-urile sistemului politic sînt valori alocate autoritar, iar aceste alocări reprezintă politicile publice. Astfel, politica publică este creată, implementată, ajustată, reimplementată și reajustată la infinit.¹²

Teoria sistemelor presupune existența unui set identificabil de instituții și activități într-o societate. Acestea funcționează pentru a transforma cererile societății în decizii autoritare, cerînd suport din partea întregii societăți. Conceptul de sistem implică faptul că elementele sistemului sînt intercorelate și că sistemul răspunde forțelor provenind din mediul extern pentru a se prezerva. Input-urile sînt primite de către sistem sub formă de cereri și suport. Cererile apar atunci cînd indivizi sau grupuri, ca răspuns la condițiile din mediu, reale sau percepute, acționează pentru a modifica politicile publice. Suportul apare atunci cînd diviziile sau grupurile acceptă rezultatele alegerilor, respectă legile, plătesc taxele, în general se conformează deciziilor publice. Un sistem poate absorbi o varietate mare de cereri, unele dintre ele fiind în raport conflictual. Pentru a transforma aceste cereri în output-uri (politici publice), trebuie stabilită o serie de reglementări. E recunoscut faptul că output-urile (politicile publice) pot modifica mediul și cererile venind dinspre acesta. Sistemul se apără producînd o cantitate rezonabilă de output-uri care să satisfacă diverse cereri, bazîndu-se pe atașamentul și suportul pentru sistemul politic și utilizînd, cînd e cazul, forța.

Un promotor recunoscut al teoriei sistemelor este David Easton¹³. În linii generale, modelul ar putea fi expus prin următoarele:

a) **intrări** : solicitări, resurse, susținere, opoziție;

b) **proces** („cutia neagră”): – structuri, proceduri, mediul psihosocial al celor care elaborează politici;

c) **ieșiri**: bunuri, servicii și simboluri pentru cetățeni și pentru persoane care elaborează politici;

d) **feedback**: influența ieșirilor asupra mediului.

Astfel, teoria sistemelor încearcă să dea răspuns la întrebarea: care sînt variabilele și modelele importante în sistemul de elaborare a politicii publice?

Modelul marginalist. Modelul marginalist prezintă politica publică drept o variantă la limita unei stări date a societății. Politica publică nu este altceva decît ajustarea mărimilor (variabilelor) din perioadele anterioare. Cu alte cuvinte, decidenții caută o ajustare minimală a sistemului existent la modificările intervenite în mediul în care acesta acționează.¹⁴

Concluzii.

Teoriile și modelele analizate nu se află în competiție, în sensul că nu putem spune că unele dintre ele sînt mai bune decît altele. Fiecare oferă o altă perspectivă asupra vieții politice și fiecare ne ajută să înțelegem diverse aspecte legate de politicile publice.

Paradigma rațională evidențiază „cîștigul social maxim” al politicilor publice. Astfel, pentru a selecta o linie politică rațională, este nevoie de a cunoaște toate preferințele valorice ale societății și ponderea lor relativă; toate politicile alternative disponibile; toate consecințele fiecărei alternative. Un rol important îl joacă calculul ratei beneficiilor față de costuri pentru fiecare politică alternativă. Alegerea trebuie să aparțină celei mai eficiente alternative.

O problemă dificilă în teoria rațională o prezintă existența limitelor cognitive, de informație și timp. Modelul rațional ar da

un randament major în cazul proceselor de reformă, schimbări majore.

Paradigma incrementală prezintă politica publică ca o continuare a activităților fostului guvern, doar cu anumite modificări incrementale. Modelul incremental descrie

un proces mai conservator al luării deciziilor: legitimitatea programelor precedente, nesiguranța la schimbare, eficiența politică. Modelul de decizie incremental presupune un nivel de stabilitate a societății.

Tabelul 2. Analiza teoriilor de elaborare a politicilor publice

Teoria	Metoda de elaborare	Unitatea de analiză	Argument (idee principală)	Procesul politicilor publice	Scenar de întrebare
Alegerea publică	deductivă	individul	Alegătorii sînt consumatori. Partidele politice - antreprenori, propun pachete de servicii și bunuri. Propaganda politică echivalează cu publicitatea comercială. Administrația publică = companii publice care depind de receptarea sau atragerea sprijinului politic pentru a-și acoperi cheltuielile.	Elaborarea politicilor publice - proces de extindere (reptă) a firmizării de bunuri și servicii către populație.	Teoria reprezintă o simplificare ce nu corespunde cu realitatea empirică. Capacitate mică de anticipare. Teoria nu dă răspuns la elaborarea politicilor publice în sisteme non democratice.
Teoriile de clasă	deductivă	entități colective, grupuri	Fiecare mod de producție (sclavagism, feudalism, capitalism) generează un sistem de clasă ditotomic - cei ce dețin mijloacele de producție și cei ce trebuie să lucreze. Relațiile dintre aceste grupuri sînt conflictuale. Dominația capitaliștilor asupra economiei le asigură controlul asupra statului și asupra acțiunilor sale.	Politicile publice reflectă interesele clasei capitaliste, dominante.	Nu putem demonstra că politica publică a fost adoptată din ordinul capitaliștilor. Această abordare nu poate explica politicile adoptate în favoarea societății și în ciuda opunerii capitaliștilor. Dificultatea de a stabili ce este și ce nu este clasă.
Neoinstituționalismul	deductivă	Fenomenele politice instituțiile politice	Rolul crucial al instituțiilor în viața socială. Diferite tipuri de instituții sînt semnificative în măsura în care reduc sau măresc costurile de tranzacții.	Politicile publice sînt elaborate în funcție de capacitatea instituțiilor	Teoria nu dă răspuns la întrebarea: ce-a determinat pe birocrataji să adopte o anumită direcție în politica publică?
Economia bunăstării	inductivă	individul	Instituțiile publice pot acționa pentru a înlocui sau a suplimenta piețele. Organele administrației publice au responsabilitatea să corecteze eșecurile de piață, deoarece rezultatele sociale optime nu pot apărea în urma luării de decizii individuale neordonate.	Politicile publice sînt intervențiile organelor administrației publice în corectarea eșecurilor pieței.	Analiza cost-beneficiu, în afara de eșecurile pieței, mai extinsă și eșecurile de administrație.
Pluralismul și corporatismul	inductivă	grup	Prioritatea intereselor grupurilor în procesele politice.	Politicile publice sînt un rezultat al concurenței și colaborării între grupuri, avînd ca scop îndeplinirea intereselor comune ale membrilor lor.	Nu este clar rolul administrației publice.
Statismul	inductivă	Organizații, instituții	Statul este actor autonom. Statul domină alte forme de organizare în cadrul unui teritoriu. Statul modelează cultura, conturează economia. Statul are în subordine funcționari specializați, resurse financiare, personal, posedă capacități de cooperare incomparabile.	Statul are capacitatea să-și formuleze și să implementeze propriile obiective. Politicile publice tind să atingă aceste obiective.	Pentru a explica diferențele de ce statele adoptă politici diferite, trebuie să luăm în considerare și alți factori decît caracteristicile statului.

BIBLIOGRAFIE

1. Hoanță, Nicolae, *Economie și finanțe publice*, Polirom, Iași, 2000. 288 p.
2. Howlet, Michael, Ramesh, M., *Studiul politicilor publice*, editura Epigraf, Chișinău, 2004. 272 p.
3. Henry, Nicolas, *Administrație publică și afaceri publice*, ed. Cartier, Chișinău, 2005. 1154 p.
4. Weimer, David, Vining, Aidan, *Analiza politicilor publice. Concepte și practică*, Ediția a III-a, traducere de D.Stanciu, ed. ARC, Chișinău, 2004. 598 p.
5. Shubic M., *Game Theory in the Social Sciences. Concepts and Solutions*, Cambridge, The MIT Press, London, 1982.
6. Lindblom Carles E., Edward J. Woodhouse, *Elaborarea politicilor*, Editura Cartier, Chișinău, 2003.
7. Mungiu - Pippidi Alina, Ioniță Sorin, *Politici publice. Teorie și practică*, Iași, Polirom, 2002. 352 p.

8. Smorgunov L., *Sovremennaia sravnitelinaia politologhia*, ROSSPÎN, Moskva, 2002. 270 p.

9. Lane, Frederick S., *Probleme actuale de administrație publică*, ed. Epigraf, Chișinău, 2006. 560 p.

10. Așin G., Lozanski A., Kravcenko S., *Soțiologia politiki*, Ākzamen, Moskva, 2001. 607 p.

NOTE

¹ Henry, Nicolas, *Administrație publică și afaceri publice*, ed. Cartier, Chișinău, 2005. - Pag. 750 - 797.

² Howlet, Michael, Ramesh, M., *Studiul politicilor publice*, editura Epigraf, Chișinău, 2004. - Pag. 28-53.

³ Acest tip de abordare a fost promovat de către Institut for the Study of Public Chiose at Virginia Politehnic University (institutul pentru studierea alegerii publice din cadrul Universității Politehnice din Virginia) unde au activat și activează mai mulți cercetători ce aplică principiile economiei neoclasice în activitățile politice.

⁴ Citat de Howlet, Michael, Ramesh, M., în *Studiul politicilor publice*, editura Epigraf, Chișinău, 2004. - Pag. 29.

⁵ Mai detaliat în "Analiza politicilor publice. Concepte și practică" de D. Weimer și A. Vming, Ediția a III-a, traducere de D. Stanciu, ed. ARC, Chișinău, 2004. - Pag. 89-141.

⁶ Howlet, Michael, Ramesh, M., *Studiul politicilor publice*, editura Epigraf, Chișinău, 2004. - Pag. 36-38.

⁷ Așin G., Lozanski A., Kravcenko S., *Soțiologia politiki*, Ākzamen, Moskva, 2001. - Pag. 227-324.

⁸ Lindblom Carles E., Edward J. Woodhouse, *Elaborarea politicilor*, traducere, Editura Cartier, Chișinău, 2003.

⁹ Hoanță, Nicolae, *Economie și finanțe publice*, Polirom, Iași, 2000. - Pag. 16.

¹⁰ Smorgunov L., *Sovremennaia sravnitelinaia politologhia*, ROSSPÎN, Moskva, 2002. - Pag. 90-93.

¹¹ Shubic M., *Game Theory in the Social Sciences. Concepts and Solutions*. Cambridge, London, The MIT Press, 1982. - Pag. 385 - 393.

¹² Henry, Nicolas, *Administrație publică și afaceri publice*, ed. Cartier, Chișinău, 2005. - Pag. 758.

¹³ Pentru mai multe detalii și explicații vezi: Easton David, *The Political System*, Knopf, New York, 1953.

¹⁴ Hoanță, Nicolae, *Economie și finanțe publice*, Polirom, Iași, 2000. - Pag. 15.

Prezentat: 4 mai 2009.

Recenzent: Tatiana ȘAPTEFRĂȚI, doctor în biologie, conferențiar universitar.

E-mail: tatisav@rambler.ru

SOCIOLOGIA ÎN SERVICIUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Ion DULSCHI,
doctor în istorie, lector superior universitar, Academia de Administrare
Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

In this article the author comes up with arguments in favor of the idea of the importance of Sociology as a science for public administration. Possession of sociological knowledge by a public servant will enable him/her to analyze the social reality in a competent way, to develop appropriate strategies and technologies to become a manager with sociological skills, to be able to perceive the social environment, to take into account the society's reaction to administrative decisions.

66

Administrarea Publică, nr. 2, 2009

Activitatea de administrare publică ca domeniu de activitate umană, axat pe obiectivul efectuării de către organele abilitate ale statului a unei monitorizări eficiente a sistemelor sociale, poate atinge obiectivele propuse doar în cazul în care se va ține seama de totalitatea factorilor ce influențează funcționarea sistemelor sociale.

Întru confirmarea acestei teze vom veni cu argumente bazate pe practicile administrării publice efective, edificate conform exigențelor științelor despre societate și, nu în ultimul rând, cel al sociologiei. Sociologia este încadrată în mai multe țări ale lumii în mecanismul administrării publice, din simplul motiv, că această știință oferă cunoștințe veritabile despre lume. O administrare publică, în societatea actuală, poate fi eficientă în funcție de gradul de cunoaștere a societății, de calitatea, autenticitatea, complexitatea și operativitatea informației despre societate de care dispune. Astfel de

cunoștințe le oferă știința sociologică, aplicând tehnicile moderne de cercetare.

În cazul aplicării unor programe, metode și tehnici de analiză, procesul de colectare și prelucrare a datelor este formalizat într-o astfel de măsură, în care nu este loc pentru estimarea subiectivă a fenomenelor sociale. Sociologia, ca știință, exercită multiple funcții. Pentru administrarea publică, una din funcțiile-cheie ale sociologiei este cea de diagnosticare a obiectului de administrare. Orice sistem social poate fi descris cu ajutorul unui anumit număr de indicatori, ce oferă informație de importanță vitală pentru funcționarea acestuia. Astfel poate fi evaluat nivelul tensiunii sociale, alitudinea față de guvernare etc. Funcția de diagnosticare este realizată în regim de monitoring în baza unui model normativ, deoarece informația pură despre obiectul real va fi inutilă dacă nu există criterii concrete pentru estimarea lui.

Un asemenea model are menirea de a reflecta un anumit nivel de dezvoltare socială, care ar putea fi aplicat în calitate de model. De exemplu, modelul normativ privind asigurarea populației cu spațiu locativ ar însemna că fiecare familie dispune de un apartament separat amenajat. Identificând starea reală privind asigurarea populației cu spațiu locativ, sociologul o compară cu modelul normativ și stabilește vectorul și nivelul devierii, iar sumând toate devierile, el obține informația necesară pentru adoptarea unei decizii întemeiate.

Autoritățile administrației publice pot apela la serviciile sociologiei în scopul elaborării prognozelor sociale. De regulă, se disting două tipuri de prognoze: euristice, menite să demonstreze eventualele stări ale obiectului social, pe calea extrapolării tendințelor observate și, cele normative, care identifică formele, metodele și termenele de atingere a obiectivului scontat în baza unor criterii optime, stabilite inițial. Această funcție este realizată pe calea modelării, proiectării, construirii și planificării sociale. Modelarea socială, de cele mai dese ori, ține de evidențierea unei entități limitate de factori ce produc efecte asupra destinului oamenilor. În sistemul de relații sociale, schimbarea unui factor are ca efect inevitabil, transformarea celorlalți. În practică, este dificil să faci previziuni în sensul unei schimbări eventuale a activismului social al funcționarilor publici, în cazul în care odată cu adoptarea legii funcției publice se va schimba factorul ce ține de perspectivele avansării profesionale, fiecare funcționar își va cunoaște clar perspectivele sale materiale, profesionale și de carieră.

Important este că aceste perspective nu vor ține de atitudinea personală a șefului.

Astfel, cunoscând factorii-cheie, ce determină sistemul de relații sociale, sînt identificate raporturile de reciprocitate, modificînd unul din parametri, avem posibilitatea de a modela transformarea obiectului social. Efectele acestei modelări permit adoptarea unor decizii verificate anterior pe modele și identificînd efectele ei. Proiectarea socială, în sensul modelării unui obiect social în parametri cantitativi și calitativi cerți, privită prin prisma transformărilor sociale structurale declanșate acum două decenii în republică și, care au cuprins, practic, toate domeniile vieții, producînd efecte radicale în destinul a zeci și sute de mii de oameni, din punctul de vedere al exigențelor științei sociologice, nu și-a onorat misiunea. Elaborînd proiecte complexe de reformare a ramurilor economiei naționale, a sistemelor educaționale, de ocrotire a sănătății, a protecției sociale etc., sînt trecuți cu vederea actorii principali ai relațiilor sociale – oamenii.

Valoarea aplicativă a cunoștințelor sociologice în activitatea managerială sporește odată cu creșterea numărului de subiecți sociali și de complexitatea relațiilor sociale. Abordarea în sistem a structurilor economice și sociale presupune și o identificare clară a motivelor conduitei umane și a consecințelor acesteia. Va fi imposibil să constitui o echipă unită, interesată în atingerea obiectivului comun pentru o societate pe acțiuni, un centru de investigații, o instituție de învățămînt, dacă nu se va ține seama de interesele și obiectivele fiecărui membru al echipei. În acest scop este necesară o investigație sociologică, realizată în formă de construire socială. Construirea socială, realizată ca o totalitate de relații umane, inserate în parametri concreți, generați de

imaginația și viziunile autorului investigației, nu ne va oferi o stare de siguranță privind corectitudinea rezultatelor obținute, dacă aceasta nu este verificată cu minuțiozitate. De regulă, verificarea este realizată cu ajutorul experimentului social.

Planificarea socială nu se limitează doar la calitatea sa de metodă de identificare a stării cantitative și calitative a obiectului social, ci și în calitate de instrument de atingere a obiectivului scontat. Planificarea constituie o argumentare științifică a obiectivelor, a succesiunii și a timpurilor de transformare a relațiilor umane în raport cu alte grupuri sociale. Actualmente, devine tot mai importantă funcția de control și analiză, realizată prin intermediul expertizei sociologice a proiectelor de legi și a deciziilor administrative. Sociologia dispune de metode și tehnici efective pentru măsurarea eficienței actelor normative și a deciziilor administrative asupra funcționării sistemelor sociale și a opiniei publice, generate de acestea.

O importanță deosebită îi revine funcției organizațional-tehnologice. În rezultatul studierii situațiilor concrete, sînt elaborate nu doar proiecte sociale, dar și tehnologiile de realizare a acestora. În esență, funcția în cauză se identifică ca o activitate de inginerie socială orientată spre modificarea structurilor organizaționale, ce determină conduita umană. Prin aceasta, funcția în cauză ține direct de procesul de constituire a unui nou mod de viață al oamenilor, bazat pe un sistem efectiv de administrare publică orientată social. Sociologia realizează și funcția de consultare, optimizînd activitatea internă a instituțiilor administrative. Ea participă la perfecționarea structurilor organizaționale, proceselor de adoptare a deciziilor, stilului managerial, selectarea și amplasarea personalului etc.

În acest scop se aplică realizările sociologiei organizațiilor, sociologiei administrării, sociologiei serviciului public. Sociologia realizează și o funcție deosebit de importantă pentru structurile administrative, pentru instituțiile publice și, chiar pentru autoritățile publice în ansamblu – funcția de formare a imaginii. Informarea obiectivă și operativă a societății privind activitatea autorităților, formarea unei opinii publice favorabile instituțiilor statului, crearea unui climat social de încredere față de putere asigură armonia și stabilitatea socială. Funcțiile manageriale ale sociologiei enumerate anterior au menirea de a schimba natura serviciului public. Includerea sociologiei în mecanismul de administrare publică constituie un indicator al democrației, o dovadă, că elita administrativ-politică este orientată spre societatea civilă, spre realizarea speranțelor și intereselor poporului.

Cu regret constatăm că organele autorităților publice din țară nu utilizează din plin posibilitățile sociologiei, apelînd la unele tehnici sociologice de la caz la caz, îndeosebi în perioada campaniilor electorale. Solicitarea modestă a științei sociologice își găsește explicația într-o serie de cauze care, deși nu se află în raporturi de subordonare, oricum, se influențează reciproc. În primul rînd, serviciul public rămîne și în prezent a fi unul deformat, piramida administrativă fiind răsturnată și nefiind orientată spre satisfacerea intereselor populației. Situația poate fi schimbată doar pe o singură cale: serviciul public urmează să fie pus în monitoringul societății civile, să fie reflexiv nevoilor populației, să fie transmise unele atribuții de la instituțiile de stat instituțiilor private, scutind, astfel, funcționarii publici de la prestarea unor servicii cu caracter pur informațional.

Unii autori propun chiar crearea unor agenții de prestare a serviciilor administrative, introducând, astfel, caracterul competitiv, care ar face ca instituțiile publice să lupte pentru clienți, să studieze piața intereselor sociale, aplicând metode sociologice. N-aș fi întru totul de acord cu aceștia, din motivul că destinația administrației publice este de a governa relațiile sociale și nu de comercializare a serviciilor de stat. Cu regret, mai multe organe ale autorităților publice centrale și locale prestează populației servicii taxate la prețuri comerciale, astfel deviindu-se de la principiul de non-profit al activității serviciilor publice. În al doilea rând, funcționarii publici nu au suficientă cultură sociologică. Majoritatea au o închipuire vagă despre sociologie, prost înțeleg societatea în care trăiesc, cu greu se orientează în spațiul social, nu se descurcă în sistemul de raporturi ce există între ei și diverse grupuri ale populației. De aceea posedarea de către funcționarul public a cunoștințelor sociologice îi vor permite să analizeze competent realitatea socială, să elaboreze strategii și tehnologii adecvate, să devină un manager cu abilități sociologice, capabil să perceapă mediul social să țină cont de reacția acesteia la deciziile administrative. În prezent, putem vorbi doar despre o perspectivă virtuală în acest sens. În al treilea rând, sociologia are o evoluție în republică, preponderent ca o știință „pură”, centrată, mai curînd, pe interesul cercetătorilor, iar investigațiile suferă de un infantilism practic, limitîndu-se la cercetarea opiniei publice asupra unor probleme mai mult sau mai puțin importante.

Este evident că funcția de bază a sociologiei în societate urmează să fie determinată de practica cotidiană de

administrare a proceselor sociale. Necesitatea studierii problemelor sociale este determinată nu doar de dragul unor cunoștințe sterile, dar și în scopul axării acestora pe interesul public, pe interesul existenței sociale, pe nevoile populației. Doar în acest caz sociologia ca știință va fi solicitată. Pătrunderea cunoștințelor sociologice în structurile administrative și în instrumentarul de lucru al serviciului public impune o tratare cu totul deosebită a acestui gen de activitate atît în calitatea sa de știință fundamentală, cit și în aspectul aplicativ al ei. În prezent, antrenarea sociologilor în calitate de specialiști și de experți la elaborarea unor programe ce țin de guvernare, la expertizarea unor proiecte de acte legislative se reduce la întocmirea unor avize cu caracter consultativ. Schimbarea statutului sociologului în sistemul aparatului autorităților publice centrale și egalarea lui cu cel al serviciului juridic, cu dreptul de avizare a proiectelor de decizii ar spori eficiența actelor de administrare adoptate, ar ridica autoritatea și responsabilitatea serviciilor sociologice în sistemul de administrare. Sociologii urmează să vină mai activ în calitate de consultanți independenți în probleme de administrare, ceea ce ar permite utilizarea metodelor specifice în atragerea funcționarilor în procesul de deliberare a problemelor și a sarcinilor ce stau în fața propriilor instituții și identificarea căilor de soluționare. În acest scop este important să se aplice tehnici sociologice de „dimensiuni mici”, a procedurilor de „evaluare expresă etc. Nu în ultimul rând, sociologia trebuie să pătrundă în procesul de instruire și perfecționare a funcționarilor publici. De rînd cu cunoștințele teoretice pe care le oferă programele de studii

universitare, un loc deosebit urmează să le revină aplicațiilor practice. Modelarea situațiilor netipice, nestandardizate, au ca efect nu doar actualizarea cunoștințelor

teoretice, dar și generarea unor soluții în depășirea stărilor de criză sau de alt gen oferite de practica activității de administrare.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.230-232/840 din 23.12.2008.

2. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11.03.2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.55-56/249 din 17.03.2009.

3. Зинченко Г. П., Социология на службе управления. [www. Xserver.ru](http://www.Xserver.ru)

4. Социология. Основы общей теории: Учебник для вузов./Отв. ред. академик РАН Г. В. Осипов. М.: Норма, 2003. -912 с.

Prezentat: 27 mai 2009.

Recenzent: Nicolae SALI, doctor în istorie, conferențiar universitar, Universitatea Liberă Internațională din Moldova.

E-mail: didschi@mail.md

Societatea civilă și statul de drept



GARANTAREA DREPTURILOR ȘI LIBERTĂȚILOR FUNDAMENTALE ALE OMULUI STIPULATE ÎN CONSTITUȚIA REPUBLICII MOLDOVA

Galina POGONEȚ,

doctor în drept, conferențiar universitar interimar,
șef Catedră științe juridice,
Academia de Administrare Publică de
pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The issue of human rights and fundamental liberties has registered a remarkable evolution in the Republic of Moldova lately. It was carried out through the elaboration and adoption of new drafts of normative acts and the implementation of legal provisions in force. The gravity of human rights infringements impose to the whole population the desire to know extensively and be aware of the imperative norms in the field, so that the state coercive force be adequately exercised by its legal institutions. The people should feel protected by the state institutions, which are obliged to intervene each time when human rights are violated. In order for the given idea to become tangible, the citizens should know the means they have at their disposal in order to eliminate the causes and the effects of legal provisions contraventions.

In this context the necessity to promote knowledge for the evaluation of human rights protection mechanisms is emphasized.

Se știe că drepturile omului se află la baza constituționalismului, iar principalul scop al unei Constituții constă în garantarea libertății și securității ființei umane sub toate aspectele sale. Promovarea conceptului de drepturi ale omului, precum și a consacării lor juridice constituie una din problemele fundamentale ale sec. XXI.

Evenimentele istorice și social-culturale ale omenirii, cu repercusiuni asupra drepturilor omului, au rămas în continuare în centrul vieții sale politice, sociale, religioase, etico-morale, juridice și filozofice.

După cel de-al doilea război mondial și până la începutul anilor '90 ai sec. XX, au existat prea puține practici politice și democratice în domeniile vieții sociale ale țării noastre. Putem afirma chiar că au lipsit reglementările juridice în sensibila problematică a drepturilor omului. Din acest motiv, chiar de la proclamarea independenței, în Republica Moldova au apărut premisele necesare pentru transformarea societății noastre într-o societate democratică, organizată pe principiile unui stat democratic și de drept¹. De asemenea, prin aderarea, la tratatele

internaționale din domeniul drepturilor omului și ratificarea acestora a fost pus fundamentul unui nou sistem juridic și social-politic, care în anii următori s-a dezvoltat impresionant².

Expresia *drepturile omului* evocă drepturile ființei umane inserate în multiple declarații, convenții, pacte internaționale, deoarece recunosc drepturile naturale, inalienabile ale omului, drepturi inerente ale unei ființe înzestrate cu rațiune și conștiință pentru a duce un mod de viață civilizat³.

Pomind de la importanța respectării drepturilor și libertăților fundamentale, legislatorul a pus accentul pe supremația dreptului internațional al drepturilor omului, fapt ce se poate vedea prin analiza următoarelor dispoziții ale art. 4 din Constituție:

“(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.”

De asemenea, articolul 8 al Constituției stipulează că Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte. Principiul priorității actelor internaționale a fost confirmat și de Curtea Supremă de Justiție, care, studiind practica aplicării acestor prevederi constituționale, a adoptat la 30 ianuarie 1996 o hotărâre⁴ prin care obligă instanțele judecătorești ca “...în cazurile în care

legislația națională contravine actului internațional, să aplice dispozițiile actului internațional la care Republica Moldova este parte.”

Constituția Republicii Moldova consacră un întreg titlu (II) consfințirii drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale omului, relevând, astfel, importanța primordială a instituțiilor respective în viața societății noastre și a statului nostru în general. Doar prin asigurarea reală, echitabilă și durabilă a respectării drepturilor și libertăților fundamentale poate fi creat un sistem constituțional trainic.

Într-o lucrare de specialitate se menționează că evoluția libertăților, în contextul mai larg al evoluției politice și sociale, a avut ca rezultat cristalizarea conceptului de drept al omului, concept cu un conținut și semnificații juridice complexe⁵, iar după cum menționa un alt autor în domeniu - libertatea, în primul rând, este o idee, care, fiind formulată, devine o exigență și, ca urmare, este un drept⁶.

Drepturile omului constituie o noțiune de drept constituțional și de drept internațional, a cărui misiune este de a apăra într-o manieră instituționalizată drepturile persoanei, precum și de a promova paralel stabilirea condițiilor umane de viață și de dezvoltare multidimensională a personalității umane⁷.

Chiar de la primul articol se afirmă că *Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile sale, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sînt garantate.*

Drepturile și libertățile enunțate în Constituția Republicii Moldova reproduc în mare parte drepturile proclamate în Carta Internațională a Drepturilor Omului și a

celor prevăzute de Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Citind preambulul unuia dintre aceste documente⁸, putem afirma că, *în conformitate cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, idealul ființei umane libere se bucură de libertățile civile și politice, fiind eliberată de teamă și de mizerie*. Desigur, acest ideal nu poate fi realizat decât dacă *se creează condiții care permit fiecăruia să se bucure de drepturile sale civile și politice, ca și de drepturile sale economice, sociale și culturale*.

Consider că toate drepturile și libertățile fundamentale constituie un corp unic, nefiind posibilă ierarhizarea sau divizarea lor după importanța acestora. Putem să ne referim doar la clasificarea acestora pe categorii, în funcție de specificul acestor drepturi și libertăți⁹.

Sistematizând multiplele drepturi și libertăți reflectate în Constituția Republicii Moldova, le divizăm în două mari categorii, după cum ele au fost clasificate în cele două Pacte adoptate de Organizația Națiunilor Unite, în 1966¹⁰ - *drepturile civile și politice și drepturile economice, sociale și culturale*:

Drepturile civile și politice vizează, așa cum arată însăși denumirea acestei categorii, două mari direcții esențiale: drepturile civile legate organic de persoana omului și drepturile politice ce vizează participarea sa la viața politică¹¹. Mai trebuie de menționat că drepturile politice sînt limitate în sensul că acestea sînt legate de cetățenia persoanelor, în cazul dat - a Republicii Moldova¹².

Drepturile economice, sociale și culturale sînt la fel de importante ca și drepturile civile și politice, dat fiind faptul că acestea reprezintă baza dezvoltării multilaterale și plene a ființei umane, însă

exercitarea lor mai depinde și de nivelul resurselor de care dispune societatea. Aceasta însă nu înseamnă că statul nu poartă răspundere pentru buna lor garantare, asigurînd în mod progresiv exercitarea lor.

Trebuie de menționat, că Constituția Republicii Moldova prevede în art. 15, alături de drepturi și libertăți, și anumite îndatoriri, și anume: "*Cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea*." Totodată, Legea Supremă prevede restrîngerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți și exercitarea în sistem a drepturilor și a obligațiilor (art. 54 și 55).

Privitor la aplicarea abuzivă a prevederilor referitoare la drepturile omului, se înscriu angajamentele asumate de către Republica Moldova la momentul aderării în calitate de membru cu drepturi depline la Consiliul Europei și referitor la care autoritățile naționale și-au asumat obligația că restrîngerea exercițiului unor drepturi sau libertăți, precum și exercitarea în sistem a drepturilor și obligațiilor prevăzute de art. 54 și 55 ale Constituției Republicii Moldova sînt aplicabile doar în cazurile strict limitate prin lege, în situații deosebite¹³. În aceste cazuri restrîngerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății (art. 54 alin. (2) al Constituției).

În interpretarea celor expuse mai sus, ne expunem părerea că aceste prevederi dau naștere la importante garanții în ceea ce privește exercitarea tuturor drepturilor și libertăților omului. Aceasta se explică prin faptul că exercițiul acestor drepturi poate fi restrîns numai prin lege și în situații

expres determinate, iar în al doilea rând, această restrângere a drepturilor trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o astfel, încât să nu aducă atingere existenței dreptului sau a libertății cetățeanului.

Trebuie să menționăm că Declarația Universală a Drepturilor Omului, cele două Pacte cu privire la drepturile omului, precum și Convenția Europeană a Drepturilor Omului admit în anumite condiții existența unor limitări și restrângeri.

Întru confirmarea celor expuse, cităm art. 29 alineatul 2 din Declarația Universală a Drepturilor Omului care dispune că *“în exercitarea drepturilor și libertăților sale, fiecare om nu este supus decât numai îngrădirilor stabilite prin lege, exclusiv în scopul de a asigura cuvenita recunoaștere și respectare a drepturilor și libertăților altora și ca să fie satisfăcute justele cerințe ale moralei, ordinii publice și bunăstării generale într-o societate democratică”*.

Aceeași reglementare o conține și Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care pentru garantarea anumitor drepturi și libertăți ale omului stabilește, totodată, anumite restricții în privința acestora. Ele sînt valabile numai dacă aceste restricții sau restrîngerii constituie măsuri necesare într-o societate democratică și se impun pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirii infracțiunilor, protecția sănătății sau a moralei ori pentru protecția reputației sau a drepturilor altora.

Prin urmare, în aplicarea tuturor acestor prevederi se impune o interpretare strictă a lor, care presupune că nici un alt criteriu în afara celor menționate de acestea nu poate justifica o restrîngere sau alta. De

aici rezultă că ele sînt posibile numai dacă:

- *sînt expres prevăzute de lege;*
- *sînt necesare într-o societate democratică pentru a proteja securitatea națională, ordinea publică, sănătatea sau morala publică, drepturile și libertățile celorlalți etc.;*
- *sînt proporționale cu cauza care le-a determinat”*.

Vis-a-vis de aceste prevederi, menționăm, de asemenea, art. 17 și 18 din aceeași Convenție care dispun că *“nici o dispoziție din prezenta Convenție nu poate fi interpretată ca implicînd, pentru un stat, un grup sau un individ, un drept oarecare de a desfășura o activitate sau a îndeplini un act ce urmărește distrugerea drepturilor sau a libertăților recunoscute de prezenta Convenție sau de a aduce limitări mai ample acestor drepturi și libertăți decât acele prevăzute de această convenție”*.

Potrivit aceleiași surse, *“restrîngerile care, în termenii prezentei Convenții, sînt aduse respectivelor drepturi și libertăți nu pot fi aplicate decât în scopul pentru care ele au fost prevăzute”*.

Observăm, astfel, că anume acest fel de structurare a garanțiilor drepturilor și libertăților omului față de restrîngerile aduse acestora oferă posibilitatea păstrării echilibrului între drepturile individului și interesele generale ale societății democratice în întregul său, astfel evitîndu-se ca acestea să intre în conflict.

Drepturile omului prezintă o dimensiune foarte importantă pentru societate și țară. Conceptul drepturilor omului pretinde să cuprindă cîteva aspecte esențiale pentru dezvoltarea umană: schimbarea percepției de către societate a drepturilor și libertăților fundamentale ale individului, ajustarea normelor de drept național la principiele

internaționale ale drepturilor omului în practica legislativă și instituțională a țării.

Faptul recunoașterii drepturilor și libertăților omului nu ar avea vreo importanță cât de cât esențială, dacă nu ar exista proceduri, prin intermediul cărora fiecare om să-și poată apăra drepturile.

Actualmente, observăm o situație avantajoasă pentru fiecare cetățean de a-și cunoaște drepturile, de a cere de la autorități să le respecte și să le poată apăra în fața instanțelor naționale și internaționale. Astăzi, statul întreprinde măsuri energice pentru a asigura respectarea drepturilor

omului și libertăților fundamentale.

Garantarea și respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale fiecărui om sau cetățean este cea mai importantă condiție de realizare a scopului Republicii Moldova de a merge spre integrare în toate structurile europene și, îndeosebi, în Uniunea Europeană.

O altă cale nu există și acest lucru trebuie știut clar de către orice ființă omenească ce gîndește real, locuiește pe acest meleag și își dorește binele nu numai sie, ci și copiilor și nepoților săi

BIBLIOGRAFIE

¹ Poate fi menționat aici faptul că reforma dreptului intern a început în Republica Moldova odată cu obținerea independenței și cu începutul reformei judiciare și de drept în ianuarie 1993. Adoptarea ulterioară a mai multor legi, introducerea modificărilor în Codul de procedură penală, Codul penal, Cod civil ș. a. a dat Republicii Moldova posibilitatea să se apropie de standardele universale și, în special, de cele europene.

² Fără îndoială, doar dreptului constituțional îi revine misiunea de a determina modul de aplicare a tratatelor internaționale în ordinea juridică internă. La acest capitol mai apar diverse probleme, care se caracterizează prin existența lacunelor în legislație și experienței insuficiente în domeniu.

³ Victor Popa, *Dreptul public*, Chișinău, 1998. - P.302.

⁴ Hotărîrea Plenului Judecătorei Supreme a Republicii Moldova "Cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale Constituției Republicii Moldova" nr.2 din 30 ianuarie 1996, punctul 3.

⁵ Ioan Muraru, Gheorghe Iancu, *Drepturile, libertățile și îndatoririle constituționale*, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 1992. - P.5.

⁶ Yves Madiot. *Droits de l'homme*, Masson, Paris, 1991. - P.5.

⁷ Imre Szabo, *Fondement historiques et developpement des droits de l'homme*, in Karen Vasak, *Les dimensions internationales des droits de l'homme*, Manuel destine a l'enseignement des droits de l'homme dans les universites, UNESCO.

⁸ Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice, Preambul, adoptat la 16 decembrie 1966 la New York, de Adunarea Generală a ONU.

⁹ Vezi Ioan Muraru, Gheorghe Iancu, *Drepturile, libertățile și îndatoririle constituționale*, Institutul Român pentru Drepturile Omului, partea 1, București, 1992.

¹⁰ Pactul internațional privind drepturile civile și politice dezvoltă drepturile civile și politice conținute în Declarația Universală a Drepturilor Omului.

¹¹ Victor Duculescu, Protecția juridică a drepturilor omului, Lumina Lex, București, 1994. - P. 143.

¹² Astfel, străinii și apatrizii nu pot participa la alegeri - nici la nivel local, nici la cel național.

¹³ Acestea pot fi apărarea siguranței naționale, a ordinii, prevenirea unei calamități etc.

¹⁴ Ioan Muraru, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Editura "Pro Arcadia", București, 1993. - P. 243.

Prezentat: 10 aprilie 2009.

Recenzent: Anatolie BANTUȘ, doctor în drept, profesor universitar.

E-mail: pogonet_galina@mail.ru

DREPTURILE FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Eufemia VIERIU,
doctor în drept, lector superior,
Universitatea Petrol-Gaze Ploiești (România)

SUMMARY

In the public administration there are no universal truths. The public cotemporary office worker must consider all the existing methods in order to correspond to the requirements of a modern public agency. Generally, the public administration represents a circular system.

The diversity of tasks that the public administration has to fulfil requires an extremely various range of conscriptions realized through the public services, as well as a personnel with diverse professional grounding. The satisfaction of the daily needs of the community, of the man who lives in an organized group, remains the essential finality and the only justification of the public administration, so diversified, mainly in its conscriptions towards the people. From the sociological point of view, the public administration represents nothing else than a sum of human communities whom organize certain activities in favour of other people. From this point of view, the problem of the people who work in administrations gets a considerable importance. As perfect as the organization of a social organism would be and as good as the laws and decisions would be, it remains just a simple scheme, without viability, if there wouldn't be competent people, active and devoted in the realization of the established aim.

NOȚIUNI INTRODUCTIVE

În administrația publică nu există adevăruri universale. Funcționarul public contemporan trebuie să ia în considerare toate metodele existente pentru a corespunde cerințelor unei agenții publice moderne. În general, administrația publică reprezintă un sistem circular.

Diversitatea sarcinilor pe care le are de îndeplinit administrația publică necesită o extrem de variată gamă de prestațiuni realizate prin serviciile publice, ca și un personal cu pregătire profesională diversă.

Satisfacerea nevoilor cotidiene ale colectivității, a nevoilor omului care trăiește într-o grupare organizată, rămâne finalitatea esențială și singura justificare a administrației publice, atât de diversificată, mai ales în prestațiunile sale către populație. Privită din punct de vedere sociologic, administrația publică nu reprezintă altceva decât o sumă de colectivități umane care organizează anumite acțiuni în favoarea altor oameni. Din acest punct de vedere, problema oamenilor care lucrează în administrație capătă o importanță

considerabilă. Oricât de perfectă ar fi organizarea unui organism social și oricât de bune legi și decizii ar fi, rămâne doar o simplă schemă, fără viabilitate, dacă nu există oameni competenți, activi și devotați pentru realizarea scopului stabilit.

Funcționarul public este definit de Mircea Preda ca fiind „persoana numită într-o funcție publică cu caracter de permanență în serviciile autorității publice centrale sau locale, ori în instituțiile publice care aparțin acestora, al căror buget este cuprins în bugetul administrației centrale sau locale”¹.

În conformitate cu prevederile art.2, alin.2 din Legea nr.188 din 8 decembrie 1999, privind Statutul funcționarilor publici, *funcționarul public* este persoana numită, în condițiile legii, într-o funcție publică².

Astfel, considerăm necesar să ne oprim și asupra conceptului de funcție publică. Potrivit legii, *funcția publică* reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală și locală.

Principiile care stau la baza exercitării funcției publice sunt:

- a) legalitate, imparțialitate și obiectivitate;
- b) transparență;
- c) eficiență și eficacitate;
- d) responsabilitate, în conformitate cu prevederile legale;
- e) orientare către cetățean;
- f) stabilitate în exercitarea funcției publice;
- g) subordonare ierarhică.

Funcțiile publice sunt prevăzute în anexa la Legea statutului funcționarilor publici, iar activitățile administrative care implică exercitarea prerogativelor de putere publică sunt următoarele:

a) punerea în executare a legilor și a celorlalte acte normative;

b) elaborarea proiectelor de acte normative și a altor reglementări specifice autorității sau instituției publice, precum și asigurarea avizării acestora;

c) elaborarea proiectelor politicilor și strategiilor, a programelor, a studiilor, analizelor și statisticilor, precum și a documentației privind aplicarea și executarea legilor, necesare pentru realizarea competenței autorității sau instituției publice;

d) consilierea, controlul și auditul public intern;

e) gestionarea resurselor umane și a resurselor financiare;

f) colectarea creanțelor bugetare;

g) reprezentarea intereselor autorității sau instituției publice în raporturile acesteia cu persoane fizice sau juridice de drept public sau privat, din țară și străinătate, în limita competențelor stabilite de conducătorul autorității sau instituției publice, precum și reprezentarea în justiție a autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea;

h) realizarea de activități în conformitate cu strategia de informatizare a administrației publice.

Pot fi făcute diferite clasificări ale funcțiilor publice, după diverse criterii, dar acestea nu reprezintă tema articolului. De exemplu, funcții publice generale și funcții publice specifice, funcții publice din clasa I, clasa II și clasa III, funcții publice de stat, teritoriale și locale, putem avea funcționari publici aleși și numiți, funcționarii militari și funcționarii civili³.

Abordând problema drepturilor funcționarilor publici, trebuie să subliniem că, așa cum se susține în realitatea juridică, nu există drepturi și obligații independente

unele de altele. Astfel, fiecărui drept îi corespunde o obligație corelativă și fiecare obligație naște, la rândul său, un drept.

Funcționarii publici au, în considerarea calității lor de angajați, drepturi specifice dreptului muncii, cum ar fi: dreptul la salariu, la concedii de odihnă, medicale sau de studii, asistență medicală, pensie etc. În cadrul raportului juridic de drept administrativ în care funcționarul public este parte, acesta are o serie de drepturi și obligații, îndatoriri și chiar interdicții.

Dacă instituția publică, națională sau europeană, are dreptul să ceară de la funcționarul său un comportament profesional și extraprofesional adecvat, în mod similar, funcționarul public este îndreptățit să pretindă și să obțină de la instituția publică în care este încadrat recunoașterea și respectarea drepturilor sale garantate de lege.

Din perspectiva prevederilor legale, drepturile funcționarilor publici din România sunt stipulate în capitolul V, secțiunea I, din Legea nr. 188 din 08 decembrie 1999. De asemenea, considerăm oportună și prezentarea drepturilor funcționarilor publici comunitari, așa cum sunt prevăzute acestea în Statutul funcționarilor publici europeni, care a intrat în vigoare din luna mai a anului 1997.

DREPTURILE FUNCȚIONARILOR PUBLICI ÎN ROMÂNIA

Funcționarii publici au în condițiile legii o serie de drepturi de natură politică, economică și socială. Aceste drepturi sunt determinate pe cale generală, impersonală și unilaterală pentru toți funcționarii publici și au fost calificate ca fiind drepturi obiective, în conformitate cu statutul funcționarilor publici.

Astfel, drepturile funcționarilor publici prevăzute în Statutul funcționarilor publici sunt următoarele:

Dreptul la opinie

Dreptul la opinie este garantat de lege (art. 25, alin. 1 din Legea nr. 188 din 08 decembrie 1998) ca expresie a consacării constituționale a libertății de exprimare. Acest drept presupune o conduită adecvată a funcționarului public atât la serviciu, cât și în afara acestuia, bazată pe neutralitate, loialitate și creșterea prestigiului autorității sau instituției publice din care face parte¹. Totodată, în alin. 2 al art. 25 din Statutul funcționarilor publici se prevede interdicția discriminării funcționarilor publici pe criterii politice, de apartenență sindicală, convingeri religioase, etnice, de sex, orientare sexuală, stare materială, origine socială sau de orice altă asemenea natură.

Dreptul la informare

Dreptul la informare cu privire la deciziile care se iau în aplicarea statutului funcționarilor publici și care îi vizează în mod direct (art. 26). Acest drept cu valoare de principiu reflectă democratizarea funcției publice și realizarea dialogului social.

Dreptul de asociere sindicală și asociere profesională

Dreptul de asociere sindicală este garantat funcționarilor publici, cu excepția celor care sunt numiți în categoria înalților funcționari publici, funcționarilor publici de conducere și altor categorii de funcționari publici cărora le este interzis acest drept prin statute speciale (art. 27, alin. 1). Acest drept social-politic este consecința dreptului constituțional al liberei asocieri în partide politice, sindicate și alte forme de asociere. Dreptul la asociere sindicală este limitat înalților funcționari publici și funcționarilor publici de conducere, în sensul că în situația în care aceștia sunt aleși în organele de

conducere ale organizațiilor sindicale aceștia au obligația să opteze în termen de 15 zile pentru una din funcții (art.27, alin.3). Alin. 2 prevede că, în baza acestui drept, funcționarii publici pot în mod liber să înființeze organizații sindicale, să adere la ele și să exercite orice mandat în cadrul acestora.

Dreptul la grevă

Dreptul la grevă este recunoscut în condițiile legii speciale cu respectarea principiului continuității și celerității serviciului public (art.28), ca o garanție pentru apărarea intereselor profesionale, economice și sociale ale funcționarilor publici.

Dreptul la salariu

Dreptul la salariu pentru activitatea desfășurată (art.29). Salariul reprezintă contravaloarea activității desfășurate de funcționarul public și se compune din: salariul de bază, sporuri pentru vechimea în muncă, suplimentul postului, suplimentul gradului profesional. Totodată, funcționarii publici beneficiază de prime și alte drepturi salariale, în condițiile legii (art.29, alin.2). Funcționarii publici de conducere primesc pe lângă salariul de bază și o indemnizație de conducere. Salarizarea funcționarilor publici se face în conformitate cu prevederile legii privind stabilirea sistemului unitar de salarizare a funcționarilor publici.

Conform art. 48 din O.U.G. nr.2/2006, începând cu data de 23 ianuarie 2006, se suspendă acordarea suplimentului postului și suplimentului gradului pentru funcționarii publici⁵.

Începând cu data de 1 ianuarie 2007, în locul suplimentului pentru gradul profesional funcționarul public va primi suplimentul treptei de salarizare⁶.

Dreptul la gratuitatea uniformei

Dreptul la gratuitatea uniformei în cazul

funcționarilor publici care au obligația purtării uniformei (art.30). Activitatea acestor funcționari publici este reglementată prin statute speciale.

Dreptul la perfecționarea pregătirii profesionale

Dreptul la perfecționarea pregătirii profesionale. Art. 31 a fost abrogat prin Legea nr.251/2006, însă a fost instituită o secțiune specială – Secțiunea a 3-a – Perfecționarea profesională a funcționarilor publici. Acest drept se exercită în mod continuu, iar perioada în care funcționarii publici urmează forme de perfecționare profesională, beneficiază de drepturile salariale cuvenite. Drepturile salariale se acordă, conform art. 49, alin.2 din Statut, numai dacă funcționarul public urmează o formă de perfecționare organizată la inițiativă sau în interesul autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea, sau la inițiativa funcționarului public, cu acordul conducătorului autorității sau instituției publice. În situațiile de mai sus, în care formarea și perfecționarea profesională se realizează în afara localității unde își are sediul autoritatea sau instituția publică, funcționarii publici beneficiază de drepturile de delegare, în condițiile legii (alin.3). Statutul prevede obligativitatea pentru entitățile publice de a prevedea în bugetul anual propriu aceste sume destinate activităților menționate mai sus.

În acest sens, Antonie Iorgovan susține că „meseria de administrator”, în sens de funcționar public, este una dintre cele mai complexe, care nu mai poate fi exercitată de oricine, ci de persoane care trebuie să aibă solide și temeinice cunoștințe de specialitate, cunoștințe furnizate, în principal, de științele despre fenomenul administrativ⁷.

Dreptul la o zi de muncă de 8 ore

și de 40 de ore pe săptămână

Dreptul la o zi de muncă, de regulă, de 8 ore și de 40 de ore pe săptămână (art. 32). Pentru orele lucrate la dispoziția conducătorului autorității sau instituției publice peste durata normală a timpului de lucru sau în zilele de sărbători legale ori zile declarate nelucrătoare, funcționarii publici de execuție au dreptul, conform art. 32, alin. 2 din Legea 188/1999, la recuperarea sau plata majorată cu un spor de 100% din salariul de bază. Numărul orelor plătite cu acest spor nu poate depăși 360 de ore într-un an. Din rațiuni ce privesc specificul activității desfășurate și a faptului că activitatea lor nu este normată, funcționarilor publici de conducere nu li se aplică acest regim al orelor lucrate peste program⁸.

Dreptul de a fi ales sau numit într-o funcție de demnitate publică

Dreptul de a fi ales sau numit într-o funcție de demnitate publică îl au toți funcționarii publici cu mențiunea că înalții funcționari publici și funcționarii publici de conducere pot fi numiți sau pot candida pentru o astfel de funcție numai după încetarea raporturilor de serviciu.

Dreptul la concediu de odihnă, concedii medicale și la alte concedii

Dreptul la concediu de odihnă, concedii medicale și la alte concedii (art. 34, alin. 1). În alin. 2 al aceluiași articol, se stipulează că funcționarii publici au dreptul, pe lângă indemnizația de conducere, la o primă egală cu salariul de bază din luna anterioară plecării în concediu, care se impozitează separat. Aplicarea dispozițiilor referitoare la prima pentru concediul de odihnă au fost suspendate⁹. Motivația acestei indemnizații rezultă din faptul că acest concediu de odihnă are o importanță deosebită pentru influențarea pozitivă a stării de sănătate a

funcționarului public și pentru creșterea randamentului acestuia. Așa cum s-a menționat, funcționarii publici mai au dreptul și la concedii medicale plătite conform legii, la concedii de studii plătite sau fără salariu, precum și la concedii plătite pentru maternitate și pentru creșterea și educarea copilului și alte concedii conform legii. În perioada concediului de boală, a concediului de maternitate și a celui pentru creșterea și educarea copilului, raportul de serviciu al celui în cauză nu poate fi modificat decât din inițiativa funcționarului public (art.35).

Dreptul la condiții normale de muncă și igienă

Dreptul la condiții normale de muncă și igienă de natură să le ocrotească sănătatea și integritatea fizică și psihică (art.36). Acest drept se poate exercita fie prin asigurarea condițiilor corespunzătoare de muncă și igienă la locul de muncă, fie în cazuri excepționale, prin schimbarea compartimentului în care își desfășoară activitatea, pentru motive de sănătate. Schimbarea compartimentului se poate face pe o funcție publică corespunzătoare, dacă funcționarul public este apt profesional să îndeplinească noile atribuții care îi revin.

Dreptul la asistență medicală, proteze și medicamente, în condițiile legii (art.37)

Dreptul la pensie și la celelalte drepturi de asigurare

Dreptul la pensie și la celelalte drepturi de asigurări sociale de stat, potrivit legii (art.38). De asemenea, art.39 stipulează faptul că, în caz de deces al funcționarului public, membrii familiei care au dreptul la pensie de urmaș, primesc pe o perioadă de trei luni echivalentul salariului de bază din ultima lună de activitate a funcționarului public decedat.

Dreptul la protecția legii în exercitarea atribuțiilor

Dreptul la protecția legii în exercitarea atribuțiilor (art.40). Fiind purtător al autorității publice, funcționarul public și familia sa sunt protejați, atât prin mijloace administrative, cât și penale. Potrivit art. 40, alin.2 din Statutul funcționarilor publici, autoritatea sau instituția publică în care își desfășoară activitatea este obligată să asigure protecția funcționarului public împotriva amenințărilor, violențelor, faptelor de ultraj cărora le-ar putea fi victime în exercitarea funcției publice sau în legătură cu aceasta. Pentru garantarea acestui drept, entitatea publică este obligată să ceară sprijinul organelor abilitate, potrivit legii.

De asemenea, alin.3 al aceluiași articol instituie măsuri speciale de protecție pentru funcționarii publici cu atribuții de control și inspecție, executare silită, precum și pentru alte categorii de funcționari publici care desfășoară activități cu grad ridicat de risc profesional.

Dacă în timpul exercitării atribuțiilor, funcționarul public a suferit un prejudiciu material din culpa autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea, aceasta este obligată să-l despăgubească conform legii (art.41).

DREPTURILE FUNCȚIONARILOR COMUNITARI

Din perspectiva Statutului care prevede regulamentele și reglementările aplicabile funcționarilor și altor agenți ai Comunităților Europene, este funcționar al Comunităților orice persoană care a fost numită în condițiile Statutului menționat, într-o funcție permanentă într-una din instituțiile U.E., printr-un act scris al autorității investite cu putere de numire din această instituție.

Reglementarea legală a aspectelor

privind drepturile și obligațiile funcționarului se regăsește în titlul II, din același statut. Astfel, din perspectiva acestuia, drepturile funcționarului comunitar sunt următoarele:

a) *dreptul de opinie și exprimare* este recunoscut funcționarului public comunitar. Acest drept trebuie exercitat cu respectarea obligației de loialitate față de instituția comunitară căreia îi aparține, precum și de obligația de rezervă și discreție (art. 17);

b) *dreptul de asociere al funcționarilor comunitari*. Ei pot fi membri ai organizațiilor sindicale și profesionale ale funcționarilor comunitari (art. 24bis). În prezent, sunt recunoscute și funcționează 6 sindicate, interesant fiind de menționat faptul că doar 30% din personalul Comunității este înscris în unul dintre acestea;

c) *dreptul la grevă* este recunoscut funcționarilor comunitari, cu toate că el nu este expres prevăzut de statut;

d) *dreptul fundamental la concediu anual de odihnă*. Acesta are o durată de minim 24 de zile lucrătoare, la care se adaugă un număr suplimentar de zile, în funcție de vechimea în muncă. Alături de concediul de odihnă, funcționarilor comunitari le este recunoscut și dreptul la concediu pe perioada în care funcționarul îndeplinește o funcție electivă, precum și dreptul la concediu pentru creșterea unui copil mai mic de 5 ani sau handicapat;

e) *dreptul de a candida la funcții electivă*. În cazul în care funcționarul european va fi ales într-o astfel de funcție, autoritatea investită cu putere de numire va adopta una dintre următoarele soluții: fie va menține în activitate funcționarul, acesta realizând un cumul de funcții, fie funcționarul va fi considerat în concediu pe perioada mandatului electiv. Decizia de

alegere între aceste soluții se va face în funcție de importanța fiecărei funcții și de obligațiile care îi revin titularului ei (art. 15, alin. 2);

f) *dreptul la carieră* le este recunoscut funcționarilor europeni. Pornind de la premisa că o carieră normală permite avansarea în interiorul aceleiași categorii, cu aspecte specifice pentru fiecare dintre ele, notarea funcționarilor publici europeni se face după anumite criterii specifice. Prevederile legale aplicabile acestor aspecte se regăsesc în Titlul III al Statutului, capitolul III, care reglementează problemele „notării, avansării în eșalon și promovării”;

g) *dreptul la pensie al funcționarilor comunitari* îmbracă cele două forme cunoscute și în legislația românească, respectiv pensionarea la cerere (la împlinirea vârstei de 60 de ani, pentru o vechime de 35 de ani) și pensionarea pentru limită de vârstă (se realizează din oficiu, la împlinirea vârstei de 65 de ani, atât la bărbați, cât și la femei);

h) *dreptul la perfecționarea pregătirii profesionale*. Pe parcursul derulării unei cariere europene, persoana care ocupă o asemenea funcție nu trebuie să stagneze din punctul de vedere al pregătirii profesionale. Astfel, doctrina comunitară recunoaște obligația U.E. de a favoriza perfecționarea pregătirii profesionale a funcționarilor comunitari;

i) *dreptul de a fi remunerat* pentru activitatea prestată este reglementat în Titlul V al Statutului, intitulat „Regimul pecuniar și avantajele sociale ale funcționarilor”. Importanța care se acordă acestei probleme este subliniată de faptul că acest aspect face obiect de reglementare a unui titlu separat. În afară de salariul de bază, funcționarii comunitari au dreptul la diferite sporuri și indemnizații. De asemenea,

aceștia sunt îndreptățiți să primească anumite alocații familiale, precum și indemnizații de deplasare ori restituirea cheltuielilor ocazionate de debutul în funcție, mutare etc. În caz de deces al unui funcționar, moștenitorii acestuia primesc retribuiția globală a defunctului timp de 3 luni după decesul acestuia;

j) *dreptul la protecție socială* vizează nu doar funcționarul comunitar, ci și membrii familiei acestuia (soț/soție, copii, persoane aflate în întreținerea sa). Acest drept este reglementat în capitolul 2 al Titlului V, intitulat „Securitatea socială” și vizează aspecte precum: riscul împotriva bolilor, asigurări medicale, anumite prestații bănești acordate în caz de deces, de invaliditate totală sau parțială, pentru cheltuieli medicale și farmaceutice etc.;

k) *dreptul la ajutor și asistență a funcționarului public din partea U.E.* (art.24) presupune orice urmărire împotriva autorilor unor fapte de amenințări, ultraje, injurii, defăimări sau atentate împotriva persoanei și bunurilor funcționarului sau membrilor familiei sale care sunt legate de calitatea de funcționar. De asemenea, este prevăzut principiul solidarității între instituție și funcționar pentru prejudiciile produse de acesta, în măsura în care acesta nu se găsește însă, cu intenție sau prin neglijență gravă, la originea acestor prejudicii și nu s-a putut obține repararea de către autorul lor;

l) *dreptul de a-i fi comunicată în scris orice decizie cu caracter individual* care îl privește pe funcționar (art.25). Prin aceasta se realizează fundamentarea de facto și de jure a deciziei, se asigură transparența acțiunii autorității și se facilitează controlul jurisdicțional exercitat de autoritățile competente.

CONCLUZII

Având în vedere cele prezentate mai sus, se poate spune că drepturile funcționarilor publici pot fi împărțite în două categorii:

- drepturi pe care le au funcționarii în legătură cu funcția pe care o exercită;
- drepturi pe care le au funcționarii în legătură cu profesia.

Odată cu numirea pe funcție și investirea cu competență, funcționarul are dreptul la exercitarea funcției sale - trebuie să fie respectat ca persoană, să i se respecte dispozițiile, să i se înlesnească realizarea funcției. Organele administrației publice trebuie să sprijine, să asigure realizarea atribuțiilor de serviciu pe care le au funcționarii acestor entități publice - ori de câte ori funcționarul are probleme, este împiedicat să-și exercite drepturile specifice funcției, administrația este obligată să intervină și să asigure realizarea funcției publice folosind mijloace de convingere sau chiar de constrângere. De asemenea, exercitarea acestor drepturi față de cei administrați se face în limitele competenței legale ce revine autorității sau instituției publice din care face parte, neputând

exercita alte drepturi specifice altor organe decât cele conferite de propria lege de organizare, de normele speciale sau de dispozițiile ierarhice.

În ceea ce privește drepturile funcționarilor în legătură cu profesia, trebuie observat că toate funcțiile publice au caracter profesional, pentru fiecare în parte este necesară îndeplinirea unor condiții de studii. Totodată, trebuie subliniat accentul pe care atât legislația europeană, cât și cea națională îl pune pe perfecționarea pregătirii profesionale a funcționarilor publici, aceștia fiind sprijiniți de către entitățile publice în realizarea acestui drept.

Prevederile legale, naționale și comunitare, referitoare la drepturile de care beneficiază funcționarii publici sunt concepute în scopul de a-i stimula și motiva prin crearea de condiții optime necesare exercitării funcțiilor de serviciu, prin garantarea drepturilor de asistență socială adecvată, precum și prin protecția juridică oferită acestei categorii de personal care își desfășoară activitatea pentru organizarea executării și executarea în concret a legilor.

BIBLIOGRAFIE

1. *Constituția României* publicată în Monitorul Oficial al României nr.233/1991 modificată și completată prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 758 din 29 octombrie 2003.
2. *Legea nr.188 din 8 decembrie 1999*, republicată, privind Statutul funcționarilor publici.
3. *O.G. nr.2 din 12 ianuarie 2006* privind reglementarea drepturilor salariale și a altor drepturi ale funcționarilor publici pentru anul 2006.
4. *Legea nr.511/2004* privind bugetul de stat pe anul 2005.
5. *Legea nr.512/2004* privind bugetul asigurărilor sociale de stat pe anul 2005.
6. *O.U.G. nr.92/2004* privind reglementarea drepturilor salariale a altor drepturi ale funcționarilor publici pentru anul 2005.

7. *Legea nr.251/2006* pentru modificarea și completarea Legii nr.188/1999 privind Statutul funcționarului public.

8. *Statutul funcționarilor publici europeni*, intrat în vigoare din luna mai a anului 1997.

9. Mircea Preda, Constantin Voinescu, *Drept administrativ*, București, 1992.

10. Romulus Ionescu, *Drept administrativ*, Ed. Didactică și pedagogică, București, 1970.

11. Alexandru Negoită, *Drept administrativ și știința administrației*, București, 1993.

12. Antonie Iorgovan, Valentina Gilescu, *Curs de drept administrativ*, București, 1986.

NOTE

¹ Mircea Preda, Constantin Voinescu, *Drept administrativ*, București, 1992.

² *Legea nr.188 din 8 decembrie 1999*, republicată, privind Statutul funcționarilor publici, modificată prin *Legea nr.251/2006*, art.2.

³ Romulus Ionescu – *Drept administrativ*, Ed. Didactică și pedagogică, București, 1970, pag.175-179.

⁴ Alexandru Negoită, *Drept administrativ și știința administrației*, București, 1993.

⁵ O.G. nr.2 din 12 ianuarie 2006 privind reglementarea drepturilor salariale și a altor drepturi ale funcționarilor publici pentru anul 2006.

⁶ Statutul funcționarului public a fost modificat prin *Legea nr.251/2006*.

⁷ Antonie Iorgovan, Valentina Gilescu, *Curs de drept administrativ*, București, 1986, pag.265.

⁸ Dispozițiile art.32, alin.2 au fost suspendate conform Legii bugetului de stat pe anul 2005 nr.511/2004 și Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2005 nr.512/2004.

⁹ Dispozițiile art.34, alin.2 au fost suspendate conform art.44 din O.U.G. nr.92/2004 privind reglementarea drepturilor salariale a altor drepturi ale funcționarilor publici pentru anul 2005.

Economie și finanțe publice



ROLUL ȘI LOCUL MICULUI BUSINESS ÎN ECONOMIA CONTEMPORANĂ

Ion PALADI,
doctor habilitat în științe economice, profesor universitar

SUMMARY

This paper is evaluating the major changes and linkages that caused the shift on the views about the importance of and the need for small size businesses in the current economic make-up of a developed economy. Various types of aggregation measures will be presented in order to describe the effects of the small enterprises have on economic growth.

Utilizarea noțiunii *micul business*, definită în baza caracteristicilor sale cantitative și calitative, permite să determinăm rolul manifestat de micul business în economia anumitor țări, în primul rând, a celor dezvoltate. Până la mijlocul sec. XX, economiștii din majoritatea țărilor acceptau întreprinderile mici ca un fenomen trecător, condiționat de nivelul insuficient al dezvoltării economice. Creșterea rolului companiilor mari în viața economică era un indice al dezvoltării, al progresului.

În ultimele decenii au survenit schimbări esențiale în dezvoltarea businessului mic în toate țările cu economii dezvoltate. Rolul businessului mic în aceste state nu numai că nu s-a diminuat, ci, dimpotrivă, la anumiți indici a crescut simțitor. În majoritatea țărilor cu o economie dezvoltată businessului mic îi revine de la 20 % până la 60 % din produsul global, iar numărul angajaților la întreprinderile mici constituie în medie de la 40% până la 60% din totalul de angajați (vezi tabelul).

Pondere angajaților la întreprinderile mici și mijlocii din industria prelucrătoare (în procente)

Țara	Întreprinderile mici (până la 100 de angajați)	Întreprinderile mici și mijlocii (până la 500 de angajați)
Italia	58,7	82,2
Japonia	57,8	73,4
Franța	44,1	72,9
Portugalia	43,8	77,5
Spania	43,4	65,2
Elveția	41,2	70,5
Danemarca	39,8	74,4
Austria	39,0	62,7
Irlanda	38,1	79,6

Drept motivație ce ar explica creșterea micului business în economia țărilor dezvoltate pot servi: schimbările structurale ale cererii de consum; sporirea instabilității și diferențierea caracterului cererii; schimbările tehnologice în sfera producției care au condus la apariția unor noi tipuri de mărfuri și ramuri industriale; necesitatea reducerii cheltuielilor indirecte; terenul pentru angajarea forței de muncă libere; promovarea politicii de stat orientate spre descentralizarea și reglarea economiei.

În literatura de specialitate cu privire la rolul micului business se menționează influența multilaterală a acestuia asupra dezvoltării economice a țării în baza soluționării unui șir de probleme economice, tehnico-stiințifice, sociale și regionale. Businessul mic contribuie la saturarea pieței interne, în special cu mărfuri de larg consum; contribuie la crearea unui mediu concurențial, care stimulează creșterea calității producției și a serviciilor; la ridicarea eficienței întreprinderilor mari, care activează în strinsă legătură cu cele mici; întreprinderile mici fiind deosebit de eficiente în procesul elaborării, implementării și propagării realizărilor în domeniul progresului tehnico-științific. Pe micul business se mizează și în rezolvarea problemelor sociale, unde acesta joacă rolul de mecanism de utilizare flexibilă a resurselor forței de muncă, care conduce la schimbarea nivelului șomajului, la sporirea veniturilor reale ale populației, la formarea clasei de mijloc, care constituie baza stabilității sociale.

Punctul de plecare în aprobarea rolului întreprinderilor mici îl constituie faptul că ele trebuie evaluate mai mult decât ponderea lor, uneori modestă pe piață. Se disting următoarele tipuri de aport al întreprinderilor mici la dezvoltarea anumitor țări:

1. Un fenomen care trebuie analizat se referă la relația care există între sectorul mic și starea de echilibru economic la nivel macro- și microeconomic. Echilibrul constituie elementul central, punctul de plecare și, în același timp, finalitatea teoriei și practicii economice. Nucleul conceptului de echilibru economic îl constituie egalitatea între nevoi și resurse, care se prezintă ca o egalitate a cererii cu oferta. Analiza echilibrului economic nu se reduce numai la constatarea stării de egalitate sau de neegalitate dintre cei doi termeni esențiali, ci se referă și la identificarea factorilor care contribuie la realizarea sistemului de echilibru și înțelegerea influenței lor.

Am putea considera că apariția și afirmarea întreprinderilor mici se datorează tendinței de echilibrare a structurilor economice, în direcția scăderii gradului de concentrare economică. În economia de tranziție rolul de echilibru apare din necesitatea de a oferi competiție și de a restructura economia. Iar întreprinzătorul este un participant activ la procesul de realizare a echilibrului macroeconomic (ca echilibru între necesități și resurse), având în cadrul economiilor de tranziție un rol crucial, fiind un factor de restabilire a echilibrului economic prin echilibrele la nivel macroeconomic pe care le realizează. Multitudinea formelor de proprietate, cu accent deosebit de proprietate privată, și descentralizarea activităților economice sînt de natură să creeze condiții mai bune și eficiente alocării resurselor disponibile. Întreprinzătorul, prin activitățile economice pe care le realizează, mută piața către o cale de echilibru căreia îi corespunde un anumit preț de echilibru la care are loc tranzacția. Prin analiza pieței el va descoperi o oportunitate, adică piața unui bun sau rău serviciu care nu e în echilibru,

o va fructifica, acționînd în direcția reducerii echilibrului de piață.

2. Întreprinderile mici și mijlocii prezintă un înalt potențial de creare de noi locuri de muncă. Importanța întreprinderilor mici și mijlocii a crescut odată cu agravarea problemelor ocupării forței de muncă și creșterii șomajului, cînd s-a constatat că ele reprezintă un teren propice pentru crearea noilor locuri de muncă. Sectorul mic angajează mai multă muncă pe unitate de capital decît cele mari. În același timp, costul pentru crearea unui nou loc de muncă în întreprinderile mici este mai mic decît la întreprinderile mari. Întreprinderilor mici le este acordat rolul unuia din remediile importante împotriva șomajului, acționînd ca un amortizator al fluctuațiilor de pe piața muncii. Ele joacă un rol important în crearea și menținerea locurilor de muncă în condițiile în care firmele mari, datorită recesiunii în Vest și tranziției în Est, sînt în imposibilitatea de a se dezvolta.

În SUA, companiile sub 20 angajați au fost responsabile pentru 8 din noile 10 locuri de muncă. Un studiu publicat în ziarul românesc *Economistul* de profesorul Oliviu Nicolescu arată că la nivelul Uniunii Europene, în condițiile, în care întreprinderile mari și-au redus numărul locurilor de muncă, întreprinderile mici au fost creatoare nete de locuri de muncă, din 2000 pînă la 2007 peste 75% din noile locuri de muncă pîndînd fi atribuite acestora.

Totuși trebuie de avut în vedere, că în condițiile în care întreprinderile iniei și mijlocii tind să-și crească mărimea capitalului și nu numărul de angajați, pentru a crește productivitatea muncii, problema ocupării în acestea a unui număr tot mai mare de șomeri devine una delicată. De exemplu, El-Namachi, demonstrează în baza exemplului economiei Olandei, că deși

numărul de întreprinderi mici a crescut între anii 2006-2008, numărul de lucrători ai întreprinderilor a scăzut în medie de la 5,2 pînă la 4,7, înregistrîndu-se, astfel, o reducere a numărului absolut de locuri de muncă în sectorul mic. Însă examinarea aportului adus de micul business nu se reduce doar la constatările privind mărirea numărului locurilor de muncă. Pentru unii cercetători occidentali rămîn nerezolvate două probleme: calitatea locurilor de muncă în cadrul businessului mic, și dacă acestea constituie, într-adevăr, o soluție împotriva disponibilizării de la firmele mari.

3. Distribuția puterii economice printr-un sistem de întreprinderi mici și mijlocii conduce la o distribuție mai favorabilă a puterii în societate în general. Existența unui puternic sector mic și mijlociu are efecte pozitive asupra stabilității politice și sociale. În economiile de piață se afirmă că excesiva concentrare a puterii economice are efecte nefavorabile și destabilizatoare pe termen lung. În economiile de tranziție apariția și înflorirea întreprinderilor mici contribuie la formarea bazelor sociale ale reformei.

4. Întreprinderile mici constituie o sursă de concurență, asigurînd un element competitiv suplimentar pentru oligopolurile și monopolurile existente, reducînd capacitatea acestora de a controla piața, de a crește prețurile și de a fi ineficiente în ceea ce privește combinarea factorilor de producție.

5. Întreprinderile mici reprezintă o parte importantă a infrastructurii de care depinde economia, ele acționînd ca furnizori specializați de piese, subansamble și servicii pentru întreprinderile mari, prin activitatea de subcontractare. Aceste produse și servicii sînt oferite la prețuri inferioare față de cele pe care întreprinderile mari ar fi

capabile să le asigure. Putem considera chiar că existența multor întreprinderi mari, profitabile se datorează existenței întreprinderilor mici și mijlocii și rețelei cu acestea.

6. Sectorul mic contribuie la formarea ofertei de mărfuri, oferind produse pentru piețe limitate sau specifice, care nu sînt eficiente prin intermediul întreprinderilor mari (în cazul țărilor în curs de dezvoltare). Acest tip de întreprindere, prin marea adaptabilitate de care dispune, orientîndu-se în funcție de nevoile clienților, contribuie într-o bună măsură la satisfacerea necesităților.

7. Întreprinderile mici asigură de multe ori o combinație a factorilor de producție care în alte condiții nu ar fi folosiți într-un proces de producție (resursele locale, produsele secundare ale mărfurilor întreprinderii etc.).

Un rol important îl au aceste întreprinderi și în încurajarea investițiilor din economiile populației, familiei, prietenilor, rudelor sau din alte fonduri, care, în final, ar fi fost neproductive. Acest lucru este important pentru orice tip de economie, dar mai ales pentru cele în tranziție, caracterizate printr-o sărăcie de resurse financiare. De asemenea, aceste întreprinderi contribuie la dispersarea activităților în afara marilor zone industriale și urbane.

8. Întreprinderile mici reprezintă o mare flexibilitate și rezistență în perioada de criză și recesiune. Aceasta implică eforturi mai reduse de investiții și adaptare. Datorită volumului redus de factori de producție, este posibilă schimbarea profitului de producție și adaptarea la schimbările structurii producției.

9. Există o puternică legătură între întreprinderile mici și economiile locale.

Prin abilitatea de a răspunde la cererile locale, prin cunoștințele lor detaliate privind piețele locale, pot să acționeze mai eficient decît întreprinderile mari din interiorul său din afara localității.

10. Întreprinderile mici reprezintă un potențial de dezvoltare a viitoarelor întreprinderi mari, oferind antreprenorilor posibilitatea de a-și dezvolta businessul. Întreprinderile mici permit realizarea unei noi concepții de antreprenoriat, transformînd-o în inovație și demonstrînd concret rezultatele implementării acesteia. Majoritatea întreprinderilor mici nu încearcă să-și mărească volumul capitalului, multe dintre ele (circa 40%) se închid în decursul primilor trei ani de activitate. Giganții de astăzi au fost ieri întreprinderi mici.

11. Acceptul de inovație constituie o altă trăsătură centrală. Un număr restrîns de întreprinderi mici, mai flexibile și mai receptive decît firmele mari la schimbările pieței, implementează în munca lor cele mai noi tehnologii, dinamizînd dezvoltarea economică a unei întregi regiuni. De la cel de-al doilea război mondial 50% din toate invențiile și 95% din cele fundamentale s-au datorat firmelor noi, mici.

12. Acest tip de întreprindere dispune de o abilitate deosebită de a pune în valoare resurse de management, element important, mai ales pentru economiile în tranziție, în care domeniul resurselor manageriale este unul deficitar. Înflorirea spiritului de întreprinzător atrage apariția unei noi categorii sociale, de proprietari manageri, care contribuie la punerea bazelor sociale de tranziție.

Este unanim recunoscut faptul că majoritatea proceselor de dezvoltare, începînd cu revoluția industrială, au presupus creșterea folosirii economiei de scală în mod general asociată cu teoriile lui Taylor

și Ford ca principii generale de reorganizare a producției. Economiiștii din Vest, ca și marxiiștii, au fost de acord cu ideile lui Adam Smith, conform cărora producția pe scară mare e cea mai eficientă, și că orice perturbare în producția de masă poate fi privită ca o sursă de pierderi, care, evident, nu ar contribui la progres. Gradul de concentrare și mărimea întreprinderii au crescut pe măsură ce producția a devenit tot mai standardizată și s-au mărit dimensiunile piețelor atât în economiile de piață, cât și în cele centralizate.

În majoritatea economiilor dezvoltate ale sec. XX, cele două decenii de după 1945 au reprezentat un declin al producției realizate de întreprinderile mici și mijlocii, care păreau tot mai mult reprezentantele unei lumi care apune. În anii 50 și 60 ai secolului trecut politicile guvernamentale au pus accentul pe crearea de întreprinderi mari, argumentînd că numai acestea vor fi capabile să folosească avantajele economiei de scală, să concureze pe piața externă, contribuind la creșterea competitivității economiilor naționale.

Totuși trebuie să menționăm că în unele țări ca Japonia, micile firme au jucat întotdeauna un rol central în dezvoltarea economică, în SUA existența unui puternic spirit de întreprinzător a constituit întotdeauna o parte a culturii naționale, iar în Spania există o experiență interesantă a sistemului cooperatist.

În anii 60 ai secolului trecut a devenit o axiomă de a atribui creșterea economică în ceață în unele economii dezvoltate folosirii tehnologiei învechite în micile unități sau, pur și simplu, existenței acestora. Întreprinderile mari se aflau în centrul atenției, avînd un acces mai mare la capitalul necesar pentru cercetare și dezvoltare, la

programele de stimulare a creșterii economice. Toți acești factori au sugerat că întreprinderile mici deveneau tot mai puțin importante. În Marea Britanie, de exemplu, pînă în 1970 atitudinea statului a fost una de indiferență, politica economică fiind formulată ca și cum economia era formată în întregime din întreprinderi mari.

Dar cu cît dimensiunile firmei deveneau mai mari, instabilitatea amenința firma atât pe plan extern, cît și pe plan intern, asistîndu-se la accentuarea problemelor manageriale și creșterea birocrăției. Producția de masă a fost profitabilă pe piețele suficient de mari pentru a absorbi o cantitate mare de produse standardizate și suficient de stabilă pentru a asigura în mod continuu resurse necesare realizării produselor respective.

În anii 70 ai sec. XX se consemnează sfîrșitul perioadei de dominare absolută a întreprinderilor mari, începînd să se recunoască că întreprinderile mici și mijlocii joacă un rol important în cadrul economiei. Cauza acestei schimbări fundamentale o constituie modificările intervenite în peisajul economic. Începînd cu sfîrșitul anilor 60 ai sec. XX, o serie de neregularități au survenit în buna desfășurare a activității întreprinderilor mari în Europa Occidentală și SUA.

Creșterea gradului de complexitate a mediului extern a afectat stabilitatea structurilor economice fundamentate pe întreprinderi mari. Economia mondială a început să cunoască crize de materie primă și energie, financiar-valutare, înregistrîndu-se rapidă creștere a costurilor de producție. Flexibilitatea întreprinderilor mari nu a fost capabilă să dea un răspuns adecvat în condițiile unei competiții tot mai mari. Această situație a condus la bulversarea piețelor producției de masă pentru produse

standardizate, astfel reducându-se cererea pentru acestea și nemaifiind posibilă previziunea pe termen lung.

Întreprinderile mari, reacționând la presiunile economice și competitive tot mai puternice, au început să folosească subcontractarea pentru a se concentra asupra activității de bază, cumpărând produse și servicii, a căror realizare în cadrul lor nu mai era eficientă. De asemenea, au intervenit schimbări în atitudinile sociale orientate spre creșterea activității de bază a întreprinderilor mici și mijlocii în cadrul economiei. Astfel, afirmarea întreprinderilor mici și mijlocii, flexibile și inovatoare, au devenit adevărate motoare ale creșterii economice. Schimbarea combinării factorilor de producție de la economia de scală și costul scăzut asociat acesteia, la calitatea și individualizarea produselor va oferi multiple oportunități întreprinderilor mici și mijlocii, schimbările intervenite determinând descentralizarea producției.

Se poate, astfel, conchide că producția flexibilă tinde să promoveze importanța întreprinderilor mici și mijlocii. În timp ce întreprinderile mari caută să controleze direcțiile pieței și schimbările tehnologice, întreprinderile mici și mijlocii caută să creeze noi piețe prin continua inovare și re proiectare a produsului, printr-o mai bună cunoaștere a piețelor și o permanentă adaptare la preferințele consumatorilor. Variațiile intervenite în desfacerea produselor au determinat creșterea flexibilității ca un avantaj-cheie pentru firmele mici. Aplicarea tehnologiilor de producție și a tehnologiilor manageriale, flexibile și inovative, a condus la schimbarea structurii întreprinderilor către mici și mijlocii, inclusiv către sectorul industrial, dominat în mod istoric de firmele mari.

Inovațiile tehnologice și organizatorice

contribuie la creșterea eficienței producției pe scară mică, demonstrându-se că e posibil să se realizeze combinări eficiente ale factorilor de producție în cadrul întreprinderilor mici. Coexistența întreprinderilor de diferite mărimi și sporirea rolului unităților economice mici și mijlocii se dovedește a fi absolut necesară într-o economie de tranziție.

În cercetarea economică apar unele puncte de vedere mai puțin optimiste vis-a-vis de rolul acestora în economia contemporană. Conform acestor opinii, ele sînt în imposibilitatea de a obține economii de scală în producție, distribuție, caracterizîndu-se printr-o lipsă acută de resurse. Această sărăcie de resurse ar însemna că sînt mai puțin capabile de adaptare, de a-și asigura dezvoltarea normală în lipsa unor fonduri pe măsura potențialului lor de dezvoltare, ceea ce ar conduce la apariția unor elemente mai mari de risc în activitatea lor, în comparație cu întreprinderile mari. Însă, în același timp, practica arată că întreprinderile mici și mijlocii sînt capabile să obțină efecte sinergetice, să se dezvolte și să desfășoare o activitate profitabilă.

Întreprinderile mici și mijlocii au o durată de viață mai scurtă, prezentînd o rată de eșec mai mare în comparație cu cele mari. Aceasta este adevărat, dar trebuie să ținem seama de faptul că ratele de natalitate de noi întreprinderi sînt mai mari decît cele de eșec, ceea ce contribuie la existența unui sistem economic viu, dinamic.

Se afirmă că întreprinderile mici nu creează atît de multe locuri de muncă, cum se obișnuiește să se afirme.

Alte critici se referă la faptul că ele plătesc salarii mai mici (cu circa 30%) și că, în multe cazuri, oferă condiții mai grele de muncă, concurînd cu reducerile de

costuri, care ar rezulta pe aceste căi. Acest proces nu trebuie generalizat. Dacă în SUA, Japonia, de exemplu, aceste fenomene apar, atunci în Germania ele sînt

practic, inexistente, sectorul mic konkurînd prin calitate înaltă a producției, forță de muncă calificată cu întreprinderile mari.

BIBLIOGRAFIE

1. Nistor S., Oganovici L., *Avantajul concurențial*. București, Teoria, 2001.
2. Say, Jean-Baptiste, *A treatise on political economy*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2001.
3. Precedo, Ledo Andres, *Aregionalization strategy to promote integrated local development: the Comarcal development plan of Galicia.*, European Planning Studies, Feb.2000. - P.123.
4. Бляхман Л. Основы функционального менеджмента.—М.,2000.
5. Гипельман Л. Д. Преобразующий менеджмент.—М., 1999.
6. Масленников В.В., Крылов В. Г. Процессно-стоймостное управление бизнесом.: Монография.- М.: ГТУ,2005.
7. Besley T., S. Coate, (1999) *Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis*, NBER Working.
8. Fozzard, Adrian, (2001) *The Basic Budgeting Problem*, Centre for Aid and Public Expenditure, Working.
9. Jones, David, „Aspecte financiare și economice ale planificării, pregătirii și gestionării”, seminar „Planificarea investițiilor. Stabilirea tarifelor serviciilor publice”, organizat de LGA, București, 2000.
10. Marin Dumitru. „Teoria echilibrului general. Aspecte teoretice și practice”, Editura ASE București, 2004.
11. Miroiu, A., Rădoi, M., Zulean M. (2002) *Analiza politicilor publice*, curs universitar, SNSPA, București.
12. Moșteanu T., et al., (2004), „Buget și trezorerie publică”, Editura Universitară, București.
13. Moșteanu T. (coordonator), (2004), *Finanțe publice - sinteze teoretice, teste grilă și aplicații practice*, Editura Universitară, București.
14. Nemeș Juraj; Wright Glen (1997). *Finanțele publice - teorie și practică în tranziția central-europeană*, Editura Ars Longa, București.
15. Ott, JS., Hyde A C., Shafritz J.M. (1991) *Public Management: The Essential Readings*, Chicago: Lyceum Books/Nelson Hall.

Prezentat: 4 aprilie 2009.

Recenzent: Ion SÎRBU, doctor habilitat în științe economice, profesor universitar.

E-mail: IonPaladi@gmail.com

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ МЕНЕДЖМЕНТ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И НОВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

Георгий КЛЕЙНЕР,
член-корреспондент Российской Академии наук,
заместитель директора ЦЭМИ РАН

Развитие современной экономики невозможно без системы целостных, внутренне единых и независимых друг от друга предприятий.

Кризис корпоративного управления предприятиями реального, финансового и информационного секторов стал предпосылкой мирового социально-экономического кризиса.

Стратегическое планирование - это процесс формирования, обсуждения, принятия и корректировки стратегии предприятия. Стратегическое управление - это система управления предприятием, основанная на стратегическом планировании и механизмах согласования текущих решений со стратегическими.

95

Проблемы стратегического менеджмента, даже в сочетании с прилагательным «актуальные», возможно, кому-то покажутся не совсем созвучными сегодняшнему времени. Но это не так. По нашему убеждению, сейчас самое подходящее время для такого исследования. Дело в том, что кризис, который Россия переживает вместе практически со всем остальным миром, является прямым следствием кризиса управления предприятиями, пик которого пришелся на начало 2000-х годов. Разумеется, это лишь одна из гипотез, но она имеет право на существование и развитие: ведь, несмотря на интенсивные дискуссии,

текущий кризис не получил пока ни практического, ни даже сколько-нибудь общепринятого концептуального объяснения.

Рассмотрим проблемы корпоративного управления в двух плоскостях – как источник и как средство преодоления кризиса.

Необходимо отметить, что современный мировой кризис является комплексным и носит не столько финансовый, сколько социально-экономический и даже социально-психолого-экономический характер. Он вызван дисфункцией одной из важнейших средовых мегасистем - системы *доверия*.

КРИЗИС СИСТЕМЫ ДОВЕРИЯ

Роль систем, которые имеют вид среды, часто недооценивается. Их просто не замечают, как не замечают воздух или освещение, пока их достаточно для нормального функционирования. Например, считается, что отношения между предприятием-производителем и предприятием-потребителем может осуществляться либо через посредников, либо прямо, непосредственно. Но прямых связей между предприятиями не бывает. Между любыми двумя субъектами экономики всегда существует мощная многоаспектная среда - торговая, коммуникационная, гарантийная, которая связана с судебной системой и обеспечивает выполнение договоров, среда взаимного доверия и т.д.

Доверие является своего рода «воздухом» экономики; оно пронизывает все ее элементы, начиная с того момента, когда мы покупаем что-либо в магазине: когда уже взяли товар, но еще не заплатили или уже отдали деньги, но еще не получили товар в руки.

Когда рухнуло доверие, люди и предприятия стали испытывать острую потребность в защите. Однако они не смогли получить эту защиту у кредитных организаций, банков, что и послужило толчком к началу кризиса. Назовем три его составляющие:

разрушенная среда доверия, где возникают многочисленные «смерчи» в виде займов, ипотеки, не всегда обоснованных и не всегда корректных корпоративных займов;

сложное положение самих банков, оказавшихся не в состоянии предоставить страховую помощь;

гипертрофия финансовых проектов.

Практика показала, что то, о чем так долго предупреждали виднейшие экономисты (в первую очередь, академик Д.С. Львов, который еще в самом начале 2000-х годов говорил об опасности финансовых суррогатов), свершилось: непрозрачность и неоднородность финансовой среды не позволяют отличить реальные финансовые активы от суррогатов - виртуальных, полученных от вторичной (или многократной) эмиссии ничем не обеспеченных ценных бумаг. Это мы, к сожалению, и видим сегодня.

Кроме того, стал весьма заметен и еще один вид дефицита - *дефицит независимости отдельных субъектов рынка*. Когда начали «падать» банки и межбанковская среда кредитования не в силах была их удержать, оказалось, что многие банки зависят друг от друга. Сокращение объема доступных финансовых ресурсов привело к зависимости и предприятий реального сектора от банков. Мы опять неправильно оценили роль среды. Таким может быть один из основных выводов, полученных на основе анализа кризисных процессов с системной точки зрения.

Но какую же все-таки роль сыграло в этом кризисе корпоративное управление?

Каждая корпорация, с социальной точки зрения, представляет собой систему, включающую акционеров, владеющих одной или многими акциями, работников и менеджмент. И кризис корпоративного управления, по сути, выразился в том, что было утрачено *доверие между всеми участниками этой системы*:

между менеджментом и акционерами;

между менеджментом и персоналом;

между миноритарными и мажоритарными акционерами;

между предприятиями как субъектами экономики (юридическими лицами) и заинтересованными физическими и юридическими лицами.

Интересы этих лиц, как известно, различаются. Поэтому корпоративное управление нацелено на объединение усилий и ресурсов указанных лиц для развития бизнеса, устойчивой работы предприятия. Однако в условиях утраченного доверия эта система дает сбой, и вместо согласованной работы мы имеем многочисленные внутри-корпоративные и межкорпоративные конфликты.

Что же касается контроля со стороны общества, то непрозрачность внутрифирменной среды, нечеткость границ между фирмой и обществом, между фирмой и окружением делают невозможным влияние общества на предприятие.

Следовательно, суть кризиса можно определить как дисфункцию системы доверия, независимости субъектов и гиперфункцию системы проектов. Если среда не является регулятором, то неизбежно возникают некорректные, волюнтаристские, экономически не обоснованные действия.

Заметим, что основные черты структуры кризиса аналогичны и в малом предпринимательстве, и в крупном бизнесе. К этому следует добавить несостоятельность аудиторско-консалтинговых организаций как информационных посредников между предприятиями и обществом.

С представленных концептуальных позиций проанализируем предпринимаемые в настоящее время в России меры для преодоления кризиса.

СВЕРХЗАДАЧА МЕНЕДЖМЕНТА

Вливание больших государственных средств в предприятия как финансового, так и реального сектора направлено против симптомов, а не причин кризиса. В описанных выше условиях эти предприятия - своеобразные сосуды без дна.

Без согласования интересов, возможностей и ответственности всех лиц, участвующих в деятельности каждого предприятия, включая само предприятие как субъект экономики, данная мера неэффективна. И до-стичь такого согласования - сверхзадача менеджмента.

Можно отдельно выделить *стратегический менеджмент*, который должен сохранять целостность предприятия и в пространстве, и во времени. Более скромные задачи стоят перед *тактическим менеджментом*. Но и его функции никакая другая экономическая система не может реализовать.

Сбои в этих системах в итоге ведут к кризису управления корпоративными предприятиями реального, финансового и информационного секторов, что и стало предпосылкой мирового социально-экономического кризиса. Поэтому для избежания экономического коллапса необходимо коренное изменение системы управления предприятиями и взаимоотношений между предприятиями и обществом.

Необходимо уточнить, что понятия «стратегическая» и «стратегия», употребляемые достаточно часто,

различаются по смыслу.

Как нам представляется, в основе стратегии, стратегического планирования, стратегического управления или менеджмента лежат стратегические решения, т.е. те решения, которые имеют существенное значение для управления предприятием. Они влекут (при условии их реализации) долговременные и труднопреодолимые последствия для него.

Практика показывает, что априорно установить границы стратегических решений - непростая задача, но в целом известно, какого типа решения относятся к стратегическим. Именно совокупность таких решений образует комплексную стратегию предприятия, т.е. взаимоувязанную, систематизированную совокупность долгосрочных стратегических решений.

Стратегическое планирование - это процесс формирования, обсуждения, принятия и корректировки стратегии предприятия, результатом которого является стратегический план. Реализацию стратегического плана, включая и систему стратегического планирования, венчает система стратегического управления (или стратегического менеджмента). Это - система управления предприятием, основанная на согласовании текущих и стратегических решений. Можно говорить о стратегическом управлении, когда есть стратегический план, средства и механизмы его реализации.

Понятие «стратегический менеджмент» возникло сравнительно недавно. Официально начало этой молодой отрасли знаний относится к 1962 г., когда А. Чандлер опубликовал свою книгу «Стратегия и структура». На русский язык она была переведена

только в 2001 г. Здесь следует упомянуть также И. Ансоффа («Корпоративная стратегия», 1965 г.) и Р. Акоффа («Концепция корпоративного планирования», 1970 г.), а затем К. Эндрюса («Концепция корпоративной стратегии», 1972 г.). Авторами термина «стратегическое управление» или «стратегический менеджмент» считаются Д. Шендел и К. Хаттен, которые ввели его в 1972 г.

Традиционными разделами комплексной стратегии предприятия являются стратегии:

- товарно-рыночная;
- ресурсно-рыночная;
- технологическая;
- финансово-инвестиционная;
- интеграционная;
- социальная;
- управленческая.

Однако в нашем контексте большой интерес представляют новые направления менеджмента, отражающие в несколько ином ракурсе предмет и средства менеджмента. Именно такие новации, на наш взгляд, помогут качественно изменить ситуацию на предприятиях.

Здесь можно выделить две предметные сферы менеджмента, которые до сих пор либо не рассматривались вообще, либо им уделялось недостаточное внимание. Первая сфера - это *стратегия управления знаниями* (когнитивная стратегия), интеллектуальными ресурсами; стратегия организационной культуры; стратегия управления внутрифирменными институтами (институциональная стратегия); имитационная стратегия предприятия. Вторая сфера связана с созданием *внутрифирменной и межфирменной гармонии*.

Стратегия управления знаниями основана на коренном пересмотре того, что сегодня является результатом деятельности предприятия. Обычно считается, что производство продукции - единственное необходимое для общества дело предприятия. Если оно не производит продукцию, которая востребована обществом, значит, такое предприятие не нужно. Однако в межфирменной среде циркулирует не только продукция предприятий. Не менее важную роль играют подчас другие нематериальные и порой не замечаемые продукты, которые создает предприятие.

Как видим, предприятие находится как бы в окружении внешней среды, поэтому оно и выступает как переработчик не только сырья и материалов, но и целого ряда других нематериальных благ. Новизна здесь в том, что эти нематериальные результаты предприятия, оказывается, имеют не меньшее значение, чем материальные, т.е. производство профильной продукции.

Что относится к этой деятельности и откуда берутся на предприятии, скажем, ментальные модели? Можно ли говорить об особом менталитете работника данного предприятия? Если люди работают вместе, если они пользуются своеобразным языком при осуществлении производственных процессов, если они приспособливают мышление каждого к мышлению всех, то возникает определенный менталитет. Каждая фирма создает свои ментальные модели, начиная от особого языка и кончая интерпретацией тех или иных явлений. Эти модели используются, распространяются между предприятиями и важны не

только для производства продукции на данном предприятии, но и для экономики в целом.

Каждое предприятие, работающее в экономике в течение значительного времени, имеет свою внутрифирменную культуру (культурные образцы, ценности, определяющие поведение в тех или иных ситуациях, оценки и т.п.). Институты, стандарты, нормы, правила, регламенты также распространяются от предприятия к предприятию.

Сейчас все большее внимание концентрируется на экономике знаний. Очевидно, в дальнейшем интерес будет последовательно распространяться и на другие составляющие общественной жизни - культуру, институты, ментальные модели и др. Заметим, что каждое предприятие для решения проблем, с которыми оно сталкивается, заимствует из истории других предприятий и своей собственной истории образцы для поведения так называемые «кейсы». Само оно тоже создает такие образцы и прецеденты, которые используют в своей деятельности другие предприятия. Таким образом, предприятие имитирует и другие предприятия, и само себя.

В результате традиционные разделы стратегии, о которых говорилось выше, сегодня дополняются новыми разделами:

- организационно-культурным;
- институциональным;
- когнитивным;
- имитационным.

Соответственно все виды продукции, в том числе и нематериальные, играют чрезвычайно важную роль в деятельности предприятия. А раз так, значит, ими надо управлять. И если у предприятия появились новые важные

сферы деятельности, то необходимы новые разделы стратегии, дополняющие известные и включающие управление созданием, распределением, обменом и потреблением новых сопутствующих видов продукции.

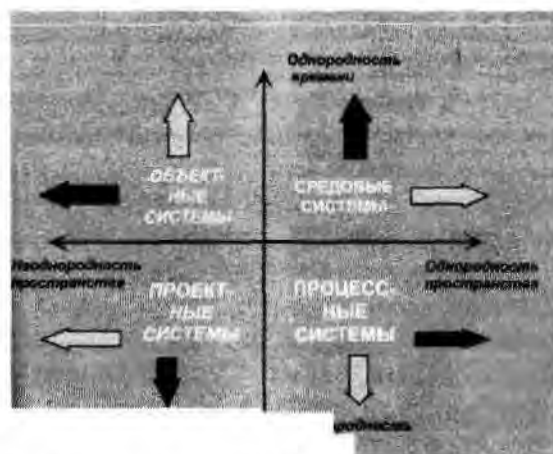
СИСТЕМНАЯ ПАРАДИГМА

Примеры применения методов системного анализа можно *найти* в научной литературе еще 20-х годов прошлого века. В настоящее время наблюдается острый дефицит системности в экономических исследованиях. Экономическая теория диверсифицировалась, в то время как ее предмет приобретает в условиях глобализации все большее и большее внутреннее единство. Это вызвало возникновение системной парадигмы в экономических исследованиях, которая была сформулирована Я. Корнаи в начале 2000-х годов, а сегодня активно развивается в нашей стране и на Западе.

В этой парадигме экономика (т.е. процессы производства, распределения,

обмена и потребления) рассматривается с позиций формирования, трансформации, взаимодействия и ликвидации экономических систем. Мир предстает как совокупность систем. Под «системой» понимаются некоторые относительно устойчивые в пространстве и во времени образования (часть окружающего мира), своеобразные энергетические «сгустки», обладающие свойствами внешней целостности и внутреннего многообразия.

К экономическим системам относятся предприятия, организации, рынки, страны и другие экономические объекты, а также другие виды экономических явлений: проекты, процессы, среды. В экономике существенны и среды, и проекты, которые тоже представляют собой экономические системы, только ограниченные во времени, и процессы, которые соединяют экономическое пространство, распространяя инновации, информацию и т.п. (см. рисунок).



Вариативные функции экономических систем (черные стрелки – основные функции, светлые дополнительные)

Представление экономики в форме взаимодействия этих четырех видов систем (объектов, проектов, процессов и сред) и есть тот новый взгляд, который необходим для системного решения возникающих задач.

Каждый из четырех видов систем имеет свою миссию в экономике, которую невозможно без него выполнить:

объектные системы (например, структурное подразделение предприятия) организуют различные разнородные элементы в единое целое, поддерживают стабильность и воспроизводство ресурсов и условий;

проектные системы (проведение реконструкции, реструктуризация производства, создание нового изделия и т.п.) создают новации, способствуют инновационной трансформации, вносят элемент динамики, энергетически подпитывают другие классы систем;

средовые системы (внутрифирменные стандарты, регламенты, институты) обеспечивают коммуникацию и координацию, создают условия для обмена между различными компонентами;

процесные системы (бизнес-процессы, технологические процессы) гармонизируют деятельность, уравнивают экономические системы, направляют потоки между объектами.

Критерий устойчивости эволюционного развития предприятия заключен в паритете мощностей внутрифирменных подсистем. Застой средовых систем - это застой. Гипертрофия проектных систем - нестабильность и хаос проектов. Поэтому и нужен паритет, нужно равновесие.

Вариативные функции экономических систем (черные стрелки - основные функции, светлые - дополнительные).

Чем грозит диспаритет базовых систем внутри предприятия? Дисфункция подразделений (*объектная недостаточность*) ведет к неустойчивости самой фирмы, снижению производительности труда работников, утрате целенаправленности деятельности. Дефицит проектов (*проектная недостаточность*) связан с застоем и консервацией технологий. Дисфункция средовых систем (*средовая недостаточность*) чревата недостаточной внутрифирменной координацией, деспециализацией подразделений, неопределенностью внутренней среды. Дефицит процессных систем (*процесная недостаточность*) нарушает восприимчивость рыночных сигналов, создает неприятие инноваций, ведет к фрагментации предприятия.

Из изложенного следует: чтобы сохранить паритет, необходима целенаправленная реструктуризация корпоративного менеджмента. Сейчас на предприятиях есть топ-менеджмент, функциональный менеджмент и линейный менеджмент. В последнее время появился специфический менеджмент: директор по знаниям, директор по корпоративной культуре, директор бизнес-процессов.

С точки зрения системной парадигмы, на предприятии должны быть:

объектный менеджмент - управление объектными подсистемами на предприятии (предприятием в целом, линейными подразделениями и др.);

средовой менеджмент -

управление средовыми подсистемами (знаниями, внутрикорпоративными институтами, корпоративной культурой, различными видами внутренней инфраструктуры);

процессный менеджмент - управление процессными системами (бизнес-процессами, процессами научения, распространения инноваций и др.);

проектный менеджмент - управление проектными системами (инновационными и иными проектами; к этому же виду менеджмента относится и управление событиями).

В заключение подчеркнем, что в современной ситуации необходим переход от фрагментарного к полномасштабному системному менедж-

менту, включающему управление внутрифирменными подсистемами и фирмой в целом, стратегический и тактический аспекты. Предприятие должно рассматриваться как «суверенный» объект, самостоятельная система, сохраняющая внешнюю целостность, внутреннее многообразие и гармоничные взаимоотношения с внешней средой. Однако решать данную задачу следует осмысленно и постепенно, эволюционно развивая менеджмент от фрагментарного и разрозненного к полноценному системному.

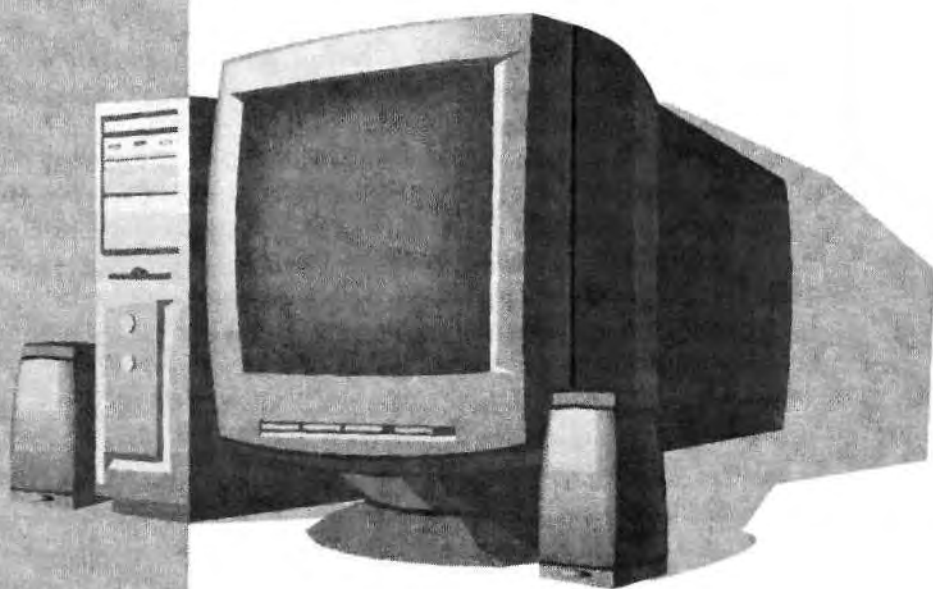
Для этого потребуются совместные усилия всех заинтересованных лиц - ученых, практиков, консультантов и политиков.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бухвалов А.В., Катькало В.С. Эволюция теории фирмы и ее значение для исследований менеджмента//Российский журнал менеджмента. - 2005. - Т. 3. - № 1.
2. Джиллис Дж., Барта П., Леблан Р. Структура против функции: эволюция корпоративного управления (на примере США)//Российский журнал менеджмента. - 2006. - № 4.
3. Друкер П. Задачи менеджмента в XXI веке. - СПб.: Вильямс, 2007.
4. Катькало В.С. Эволюция теории стратегического управления. - СПб.: СПбГУ, 2007.
5. Клейнер Г.Б. Стратегия предприятия. - М.: Дело, 2008.
6. Клейнер Г.Б. Системная парадигма и экономическая политика/Общественные науки и современность. - 2007. - № 2, 3.
7. О'Коннор Дж., Макдермотт И. Искусство системного мышления. - М.: Альпина Бизнес Букс, 2006.
8. Корнай Я. Системная парадигма/Вопросы экономики. - 2002. - № 4.
9. Beer S. The Heart of Enterprise, - London: Wily, 1979.
10. Haines S. The Systems Thinking Approach to Strategic Planning and Management. - Saint Lucie Pr., 2000.

Международный журнал
«Проблемы теории и практики управления», № 1, 2009

**INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR
PUBLICI:
STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI**



ETAPELE CREĂRII UNUI MAGAZIN ELECTRONIC

Eugenia CEBOTARU,

lector superior,

Catedra tehnologii informaționale,

Academia de Administrare Publică

de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The Internet represents the most important technological event which marks the borderline between the second and the third millennium. It can be said that the Internet changes the history of humanity. E-commerce is a relatively new business field with a high potential of growth, thanks primarily to advantages provided to companies and consumers. At present, the evolution of electronic commerce is extremely dynamic at a global level. E-commerce is one of the most growing phenomena of our days. Substantial modifications are made from a year to another so it is hard to foresee what the future holds in this area. For Moldova, the informational society has become a reality that has to be taken into account, especially because of the immediate joining the European Union.

Prioritatea națională a Republicii Moldova este, desigur, aderarea la Uniunea Europeană. Prosperarea și dezvoltarea sa economică depinde de integrarea rapidă în economia regională și globală din ce în ce mai competitivă. Un factor esențial al dezvoltării îl constituie, fără îndoială, cunoștințele, baza unei societăți informaționale. În țara noastră sînt create premisele pentru edificarea societății informaționale, care se manifestă prin implementarea pe o scară tot mai largă a TIC moderne în toate domeniile vieții sociale. Strategia națională de edificare a societății informaționale "Moldova electronică", adoptată de Guvernul Republicii Moldova în martie 2005, își

propune, printre obiectivele de bază, instruirea și educația electronică a populației, dezvoltarea culturii electronice. Din diversitatea noțiunilor strategiei de edificare a societății informaționale face parte și *comerțul electronic*.

În sensul Strategiei de informatizare a societății Republicii Moldova, noțiunea de e-comerț semnifică activitatea de întreprinzător a persoanelor fizice și juridice, de vânzare a bunurilor, executare a lucrărilor sau prestare a serviciilor, efectuată cu utilizarea comunicărilor electronice și/sau a contractelor electronice și noțiunea de consumator semnifică componentă a comerțului electronic în care actorii principali sînt înșiși consumatorii, care

interacționează între ei, în scopul distribuirii unui produs, fără ca întreprinderea producătoare să fie implicată.

În acest articol doresc să mă refer la etapele creării unui magazin electronic. Dar, mai întâi de toate, să vedem ce prezintă un magazin electronic.

Ce este un magazin electronic? Un magazin electronic este (simplificat vorbind) o pagină de Internet, care întrunește minimum următoarele condiții:

- prezintă informații despre produse sau servicii, inclusiv prețul acestora;
- include un sistem prin care vizitatorii paginii pot selecta produsele dorite și le pot adăuga într-un "coș electronic de cumpărături" (la fel cum într-un supermarket vizitatorii pot lua produsele dorite de pe raft și le pot pune în coș);
- include un sistem de preluare și transmitere a datelor personale ale cumpărătorului, pentru a putea fi contactat de către vânzător;
- nu în ultimul rând, include un sistem de plată prin care vânzătorul să-și poată încasa banii de la clientul "virtual".

Un magazin electronic uzual va include în plus un sistem de administrare invizibil pentru vizitatorii obișnuiți. Prin intermediul acestuia se introduc și se actualizează informațiile despre produse, se ține evidența comenzilor, a conturilor cumpărătorilor înregistrați, se urmăresc statisticile despre produsele cele mai căutate și, nu în ultimul rând, se trimit mesaje de promovare menite să informeze clienții magazinului despre ofertele curente. Lista de opțiuni de administrare nu este, desigur, limitată la cele descrise mai înainte, în practică existînd o multitudine de opțiuni disponibile.

Cum diferă comerțul electronic de cel clasic? Am descris mai sus ce este un magazin electronic. Să vedem acum

ce înseamnă "comerțul electronic" și cum diferă acesta de cel obișnuit.

În viața de zi cu zi fiecare dintre noi intră în magazine pentru a cumpăra diverse produse. Într-un magazin obișnuit sîntem în contact direct cu vânzătorul, vedem produsele, le putem atinge, răsuci, citi instrucțiunile, testa, mirosi, asculta, gusta etc. Ne bazăm pe simțurile noastre pentru a lua decizia, dacă dorim să cumpărăm acel produs sau nu.

Spre deosebire de comerțul clasic, cel electronic are la bază doar informația ce poate fi transmisă nealterată prin intermediul unui computer.

Un alt aspect: într-un magazin ce se respectă puteți discuta cu vânzătorul pentru a afla mai multe informații, recomandări, sugestii. Acesta vă poate sugera produse alternative, vă poate descrie modul de utilizare, pe scurt: vă poate da încredere în alegerea făcută.

Cînd vizitați un magazin virtual, nu aveți pe cine să întrebați dacă produsul X e la fel cu produsul Y. Va trebui să vă bazați pe informația prezentată pe pagina respectivă și, eventual, pe cunoștințele proprii pentru a lua o decizie.

Cînd mergeți la cumpărături, plătiți pe loc și ridicați produsul. Într-un magazin electronic trebuie să existe un sistem prin care vânzătorul să-și primească banii și să vă livreze marfa (ex.: plata numerar la livrare, în sistem ramburs - prin poștă, anticipat cu card sau prin ordin de plată, marfa livrîndu-se ulterior primirii banilor de către comerciant).

Toate acestea sînt diferențe importante între comerțul electronic și comerțul clasic. Trecute cu vederea și neabordate corespunzător, devin obstacole ce conduc la insuccesul unui magazin electronic și la păreri preconcepute de genul: un magazin

electronic nu e bun în Moldova. "Poate la americani, că ei au cărți de credit și pot plăti on-line. La noi e ceva inutil".

Pentru a vă asigura că veți obține beneficiile scontate atunci când vă deschideți un magazin electronic, vă recomandăm să alocați timp pentru a parcurge procesul de planificare prezentat mai jos. Acesta trece în revistă principalele aspecte pe care trebuie să le aveți în vedere și este un instrument util de planificare.

Stabilirea obiectivelor. Înainte de a începe orice activitate de comerț electronic, este necesar să vă răspundeți la câteva întrebări, enumerate mai jos:

- De ce doriți să vă deschideți un magazin electronic?

- Ce așteptări aveți de la magazin?

- Cum se va corela această activitate cu celelalte eforturi de promovare și vânzări?

- Ce alte activități de promovare și susținere a vânzărilor aveți în prezent?

- Cum se poate folosi magazinul pentru a susține aceste activități și obiectivele acestora?

- Cum se pot folosi aceste activități pentru a susține magazinul și atingerea obiectivelor determinate mai sus?

- Ce buget și resurse alocați?

- Cât veți investi și în ce anume, pentru obținerea rezultatelor dorite?

Identificarea produselor pe care doriți să le prezentați și să le vindeți pe Internet Odată ce ați răspuns la întrebările de mai sus, puteți începe să faceți o selecție de produse și servicii pe care le veți prezenta în magazin. În funcție de obiectivele stabilite, puteți alege o gamă mai redusă sau mai mare de produse. Important este să nu pierdeți din vedere scopul urmărit.

Dacă, de exemplu, doriți să creați o bază de date cu cât mai mulți clienți, ar fi

recomandat să aveți în magazin o gamă cât mai variată de produse, cu prețuri accesibile.

Dacă vă interesează mai mult profitabilitatea magazinului, gama de produse va trebui selectată astfel încât să includă cât mai multe produse, unde marja d-voastră de profit este mare.

Stabilirea detaliilor logistice. Acum să vedem care sînt etapele ce trebuie avute în vedere. Ne vom referi la următoarele etape:

a) transmiterea comenzii de către client;

b) primirea, înregistrarea și verificarea comenzii, centralizarea comenzilor;

c) transmiterea comenzilor către furnizorii magazinului;

d) primirea produselor, verificarea lor și pregătirea de livrare;

e) livrarea și încasarea banilor.

Întrebările de mai jos vă pot fi de folos în identificarea resurselor necesare:

a. Transmiterea comenzii de către client.

Ce alternative oferiți în magazin pentru transmiterea comenzilor?

- nu toți vizitatorii se simt confortabil cu sistemul de comandă on-line. Unii dintre ei s-ar putea să fie interesați de ce oferiți, dar să prefere să vă sune sau să vă trimită un fax;

- oferiți deci alternative de comandă și pregătiți-vă să le onorați: stabiliți între ce ore primiți comenzi telefonice, decideți ce angajat va răspunde la telefon și va înregistra comenzile/citi faxurile, asigurați-vă că are formulare de comandă pregătite (pentru a le completa), are acces la lista de prețuri și la toate informațiile despre livrări, mod de plată etc. pentru a putea prelua eficient comenzile.

b. Primirea, înregistrarea și

verificarea comenzii, centralizarea comenzilor

Cine procesează comenzile primite?

V-a sosit o comandă prin e-mail, telefon sau fax? Ce faceți cu ea? Cine strânge comenzile, verifică telefonic detaliile comenzii (adresa, cantități, mod de livrare, data și ora etc.).

Cine centralizează toate cantitățile de produse comandate? Cît de des se desfășoară această activitate? (O dată pe oră, dimineața și seara, o dată pe zi, la două zile... Depinde de tipul de mărfuri pe care le vindeți și de cît sînt dispuși clienții să aștepte.).

c. Transmiterea comenzilor către furnizorii magazinului.

Cît de des și cînd veți livra produsele? Aveți acum o listă cu produse comandate. Aceasta trebuie transformată în comenzi pentru furnizorii proprii (dacă nu țineți produsele pe stoc sau dacă stocul este insuficient). Pentru a nu avea probleme cu onorarea comenzilor, ar trebui să încheiați contracte cu furnizorii prin care să stabiliți:

- cantități minime acceptate de furnizor;

- modalități de comandare (ar fi bine să aveți un set de formulare de comandă agreate pe care să le puteți trimite prin fax sau e-mail);

- termene de livrare maxime (în funcție de acestea stabiliți în cît timp poate ajunge produsul la client. Cînd precizați acest termen pe site, luați în considerare posibilitatea ca un client să comande produse cu termene de livrare diferite);

- modalități și termene de plată (în funcție de cum și cînd vă primiți banii de la client, veți dori să stabiliți și cînd vă plătiți furnizorul);

- politica de returnare a produselor

defecte sau refuzate/returnate/nepreluat de client;

- unde se livrează produsele sau de unde le preluați. Cine plătește/asigură transportul?

- luați în considerare că există perioade liniștite și perioade de vîrf - cum ar fi sărbătorile, cînd numărul de comenzi poate varia semnificativ. Verificați din timp dacă furnizorul este pregătit să facă față, altfel riscați să pierdeți nu doar vînzarea respectivă, ci și clientul.

d. Primirea produselor, verificarea lor și pregătirea de livrare.

Unde depozitați produsele, unde verificați produsele (să nu prezinte deficiențe cantitative sau calitative, distrugerii etc.), unde le ambalați în vederea livrării, cine se ocupă de asta? Ce faceți, dacă un produs este defect? Cît vă ia să-l înlocuiți? Cum avizați clientul de întârziere?

Ce materiale de ambalare vă sînt necesare (în funcție de tipul produsului, de dimensiuni și de fragilitate) și cît vă costă acestea (gîndiți-vă nu doar la cerințele clientului, ci și ale curierului - dacă apelați la un curier extern). Cît de mare poate fi un pachet? Cît vă costă trimiterea lui?

e. Livrarea și încasarea banilor.

Cine livrează produsele (costuri cu personalul și materialele) și cum? Ex: clientul ridică marfa de la Dvs., marfa este livrată de personalul propriu, prin poștă, prin diverși curieri; cît costă fiecare dintre aceste alternative, cît este de sigură, cum vă primiți banii în fiecare caz, cine plătește transportul, ce arie a țării sau orașului veți acoperi cu livrările, care este costul livrării.

Este fezabilă modalitatea de livrare aleasă, pentru întreaga gamă de produse? Ex: dacă primiți o comandă pentru un celular de \$1.000, la o adresă

de la periferie, la ora 22.00, cu plata la livrare... va accepta curierul riscul de a efectua această livrare?

Cum veți încasa banii? Plata cu card este opțiunea care oferă un confort sporit pentru cumpărător (acesta avînd opțiunea de a alege diverse modalități și adrese de livrare) și siguranța crescută pentru comerciant. Desigur, că trebuie să penneți și alte modalități de plată, cum ar fi la livrare sau prin transfer bancar.

Notă. Asigurați-vă că pe site sînt afișate la loc vizibil taxele de transport și că acestea sînt adăugate la valoarea comenzii, înainte de a fi transmisă de cumpărător către Dvs. Acesta este un aspect important, mai ales cînd cumpărătorul alege să plătească cu card.

În funcție de aceste detalii, stabiliți politica de onorare a comenzilor, durata de efectuare a livrărilor și alte detalii ce trebuie publicate în magazin pentru a permite cumpărătorilor să știe la ce să se aștepte cînd plasează o comandă.

Procesul descris este foarte important în succesul afacerii Dvs. de comerț electronic, deoarece costurile cu logistica reduc semnificativ profitabilitatea. În consecință, cu cît veți fi mai eficient, cu atît veți fi mai profitabil.

Construirea de prototipuri de magazine electronice. Programarea unui magazin electronic este un proces complex. Din lipsă de timp sau experiență, beneficiarul nu poate sau nu știe să detalieze exact ceea ce vrea să obțină în final, bazîndu-se pe experiența firmei care se ocupă de programare.

Chiar și cînd știe exact ce vrea, beneficiarul nu poate fi sigur care vor fi rezultatele unei anumite cerințe asupra funcționalității magazinului.

Rezultatul lipsei parametrilor exacti ai proiectului este că produsul final poate fi

“o surpriză” atît pentru beneficiar, cît și pentru programator. Adesea sînt necesare corecții și modificări ce cresc prețul proiectului și lungesc termenul de execuție, cu posibilitatea de a crea nemulțumiri de ambele părți, pentru a evita aceste posibile probleme și a avea siguranța obținerii unui magazin electronic pe deplin funcțional și “în buget”.

Ce este un prototip de magazin electronic și care sînt avantajele sale? Un prototip este o simulare exactă a modului în care va arăta și va funcționa magazinul Dvs.

Avantajul unui prototip este că acesta permite vizualizarea, testarea și modificarea magazinului și a funcționalității sale înainte de a începe programarea propriu-zisă.

Prototipul permite depistarea și corectarea la timp a eventualelor probleme de funcționalitate, identificarea și luarea în calcul a cerințelor utilizatorilor (atît cei care vor administra magazinul, cît și cei care vor cumpăra din magazin).

Prototipul permite, de asemenea, obținerea tuturor aprobărilor necesare în firmă pentru finanțarea și demararea proiectului. Nu în ultimul rînd, prototipul permite crearea de specificații clare pentru firma de programare, astfel încît aceștia pot calcula exact costul proiectului și termenul de execuție.

Procesul descris este foarte important în succesul afacerii D-voastră de comerț electronic, deoarece costurile cu logistica reduc semnificativ profitabilitatea. În consecință, cu cît veți fi mai eficient, cu atît veți fi mai profitabil. Puteți apela la consultanții pentru comerț electronic, care vă pot asista în parcurgerea tuturor acestor etape și pregătirea atentă a activității, pentru a vă ajuta să evitați surprizele nedorite și costisitoare.

BIBLIOGRAFIE

1. Axinte I., Iarul oamenilor de afaceri, Fondator Unic: Camera de Comerț și Industrie a Republicii Moldova, Săptăminal economic național, Dezvoltarea, nr. 12 (266) 25 martie 2005.
2. Berzan V., Gestiunea informațiilor în firmă, Chișinău, 1998.
3. Bucur C., Comerț electronic, Ed. ASE, București, 2002.
4. C.R.C.E., Secretele comerțului electronic. Ghid pentru exportatori-întreprinderi mici și mijlocii, Interational Trade Center UNCTAD/WTO, Geneva, 2000.
5. Costea C., Afaceri comerciale: abordări moderne, Ed. All Beck, București, 2005.
6. Marc F., "Amazonizarea" afacerii tale, Markmedia.ro, 2003.
7. Popescu M., E-commerce, suport de curs electronic, Master „Marketing și negociere în afaceri”, București, 2005.
8. <http://www.afaceri.net>.
9. <http://www.business-online.ro>.
10. http://www.actual.ro/comert_electronic.

Prezentat: 10 aprilie 2009.

Recenzent: Teodora GHERMAN, doctor în pedagogie, conferențiar universitar.

E-mail: cebotaru@list.ru

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

COLABORAREA REPUBLICII MOLDOVA CU UNIUNEA EUROPEANĂ: REALITĂȚI ȘI PERSPECTIVE

Gheorghe CĂLDARE,
doctor în științe istorice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova
Cristina PANTEA,
magistru în administrația publică,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The experience that has been obtained by Moldovan diplomacy in collaboration with the European Union come to demonstrate that the road to integration into European structures of the Republic of Moldova is quite complicated and also that there are no clear answers regarding the purpose of relationships between both parties. Moldova, unlike the Baltic States and those of Central and South-Eastern Europe, has not met the same way of the European integration process. Obviously, there are a number of objectives and subjective causes of which depended on the Moldovan diplomacy activity for including the Republic of Moldova in the European integration process. But, we can say, that up to now, European integration remains a constant and irreversible priority of the internal and foreign policy of Republic of Moldova.

Experiența pe care a dobândit-o diplomația moldovenească în colaborarea cu Uniunea Europeană vine să demonstreze că drumul spre integrarea în structurile europene a Republicii Moldova este destul de complicat și, totodată, că nu există răspunsuri clare cu privire la finalitatea raporturilor dintre ambele părți. Republica Moldova, spre deosebire de Statele Baltice, dar și de cele din Europa Centrală și de Sud-Est, nu a cunoscut același parcurs pe care l-au avut statele

menționate. Evident, există un șir de cauze obiective și subiective de care a depins activitatea diplomației moldovenești în vederea includerii Republicii Moldova în procesul de integrare europeană. Dar putem constata că, pînă în prezent, integrarea europeană rămîne a fi o prioritate constantă și ireversibilă a politicii externe și interne a Republicii Moldova.

Primul document important semnat de Republica Moldova și Uniunea Europeană a fost Acordul de Parteneriat și Cooperare

din 1994, care, în urma ratificării de către statele-membre, a intrat în vigoare în 1998, pentru o perioadă de zece ani. Semnarea APC a transformat Republica Moldova în partener direct al Uniunii Europene. Mai mulți analiști consideră că încheierea acordului a fost foarte importantă, fiindcă acest document avea semnificații care nu se conțineau în Acordul de cooperare economico-comercială a UE cu fosta U.R.S.S., semnat anterior. În primul rând, evenimentul se înscria în eforturile Moldovei de a-și consolida statalitatea și independența, încă fragile la acel timp. Prin APC, pozițiile Moldovei pe arena internațională s-au consolidat, țara noastră pledind pentru acordarea unei mai mari ponderi a statutului său de actor al vieții internaționale și de stat-adept al valorilor democratice universale. Acceptând să semneze APC cu Moldova, Uniunea Europeană a acordat, de fapt, o notă pozitivă eforturilor tinărului stat moldovenesc în domeniul democratizării.

În al doilea rând, APC nu a reprezentat doar un simplu acord ce stabilea evoluția relațiilor bilaterale ale părților semnatare. Acest acord trebuie considerat, mai curînd, un angajament încheiat între cele două părți în numele afirmării valorilor democratice. Astfel, prin intermediul acestuia, UE s-a angajat să susțină eforturile Republicii Moldova orientate către consolidarea democrației și finalizarea tranziției la economia de piață. La rîndul său, Moldova s-a angajat să respecte valorile democratice, principiile dreptului internațional, ale drepturilor omului și ale economiei de piață, toate fiind declarate elemente esențiale ale APC.¹

Astfel, pentru prima oară, APC a instituționalizat relațiile Moldovei cu Uniunea Europeană. Spre deosebire de

Acordul privind cooperarea economico-comercială, care prevedea crearea doar a unui Comitet mixt cu competențe limitate în domeniul economic, APC stipula crearea unei scheme instituționale ierarhizate în trei trepte, și anume: Consiliul de Cooperare, la nivel de miniștri, Comitetul de Cooperare, la nivel de înalți funcționari, și Comitetul Parlamentar de Cooperare, la nivel de membri ai Parlamentului European și celui moldovenesc. Responsabilitățile lor nu s-au limitat doar la cele de ordin economic. Sarcinile primordiale ale acestor instituții constau în monitorizarea implementării Acordului de Parteneriat și Cooperare în domeniile politic, economic, juridic, financiar, social și cultural, precum și promovarea dialogului politic.²

Extinderea Uniunii Europene din 2004 și 2007 a însemnat că această organizație a devenit vecină cu Republica Moldova. În același timp, alte state și-au declarat intenția de a adera la UE. În acest context, Uniunea Europeană a trebuit să-și revadă atitudinea sa față de noii săi vecini. Apropierea Uniunii de Estul Europei a însemnat că Comunitatea Europeană a devenit mai aproape din punct de vedere geografic, de problemele cu care se confruntă aceste state, și anume, traficul de ființe umane, migrația ilegală, crima organizată, corupția în organele de stat etc.

Ca urmare a acestor circumstanțe, a avut loc trecerea la o nouă etapă de colaborare bilaterală, odată cu lansarea de către UE a Politicii Europene de Vecinătate (PEV), cînd Moldova a negociat și apoi a semnat Planul de Acțiuni „Uniunea Europeană - Republica Moldova”. Acest document, deși a avut drept bază juridică Acordul de Parteneriat și Cooperare, a extins considerabil domeniile de cooperare dintre Republica Moldova și UE, sporind

și importanța dialogului politic dintre cele două părți.

Politica Europeană de Vecinătate reprezintă o nouă abordare în cadrul relațiilor dintre Uniunea Europeană și vecinii săi, abordare ce o depășește pe cea tradițională bazată pe cooperare. Această politică constituie un cadru de consolidare a relațiilor de vecinătate și vizează intensificarea cooperării cu statele vecine ale Uniunii Europene lărgite, în vederea creării unei zone de prosperitate și bună vecinătate, a unui „cerc de prieteni” la frontierele Uniunii.

Premisa PEV constă în interesul comun al Uniunii Europene și al statelor-partenere de a nu transforma granița care le separă într-un obstacol în calea comerțului, schimburilor sociale și comerciale sau împotriva cooperării regionale. Această politică nu a înlocuit APC, ci a fost o completare a acestuia, pentru a răspunde adecvat la situația creată după procesul de extindere a UE.

Uniunea Europeană a elaborat Planuri de Acțiuni în cadrul PEV pe o perioadă de trei ani. Conținutul acestor documente diferă de la țară la țară, în funcție de problemele identificate. Planul individual de Acțiuni „Uniunea Europeană -Republica Moldova” reprezintă un document politic încheiat între Uniunea Europeană și țara noastră, care stabilește programul, obiectivele strategice și prioritățile relațiilor dintre UE și RM pentru anii 2005 - 2007. Planul de Acțiuni presupunea nu doar o foaie de parcurs pentru apropierea Republicii Moldova de UE și realizarea obiectivului strategic de integrare europeană, ci și un program de reforme politice și economice interne pe care autoritățile moldovenești s-au angajat să le realizeze. Acțiunile prioritare vizează

rezolvarea unui set de probleme-cheie existente la momentul semnării Planului de Acțiuni și care trezesc cea mai mare îngrijorare din partea UE. Iar credibilitatea opțiunii europene a Moldovei depinde de voința și coerența de care dau dovadă autoritățile de la Chișinău în soluționarea acestor probleme prioritare incluse în Planul de Acțiuni, constituind, astfel, un pas important în procesul racordării Republicii Moldova la valorile europene.

Raportul de țară pentru Moldova, făcut public la 3 aprilie 2008, în pofida realizărilor Republicii Moldova în implementarea PA, evidențiază mai cu seamă că o problemă majoră rămâne aplicarea incompletă a legislației adaptate la cerințele Planului de Acțiuni. La aceasta se adaugă anumite restanțe la un șir de capitole de maximă sensibilitate, precum: reforma sistemului judiciar și asigurarea independenței justiției; asigurarea adecvată a drepturilor omului; libertatea mass-media, mai ales a audiovizualului public; autonomia și eficiența administrației publice locale; climatul investițional etc.

În luna iunie 2008, Comisia Europeană a inițiat procesul de pregătire a proiectului mandatului de negociere asupra următorului acord cu Republica Moldova. În lunile iulie și octombrie 2008 au avut loc două runde de consultări moldo-comunitare, în cadrul cărora părțile au realizat un schimb informai de opinii asupra elementelor principale care vor fi incluse în noul Acord UE - RM. La 13 octombrie 2008, Consiliul UE a adoptat Concluziile privind Republica Moldova, care au confirmat decizia politică a UE de a iniția în curînd negocierile asupra unui Acord ambițios cu țara noastră. Conducerea Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova speră că noul document urmează

să fie un Acord de Asociere, care să prevadă următoarele: calea clar definită pentru integrarea graduală a Republicii Moldova în Uniunea Europeană, stabilirea unui regim de comerț liber cu Uniunea Europeană, prin negocierea Acordului privind comerțul de schimb liber aprofundat și comprehensiv, care să ofere perspectiva accesului la libertățile Uniunii Europene; integrarea sectorială și colaborarea cu UE, în special în domeniile: transport, energie, agricultură; recunoașterea necesității introducerii unui regim fără vize pentru cetățenii moldoveni într-o perspectivă redusă de timp.³ Noul acord de cooperare a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană ar putea fi negociat și semnat până la sfârșitul anului 2009.

O altă dimensiune de colaborare a Republicii Moldova cu UE se referă la Parteneriatul Estic, propus încă în anul 2008 de către Polonia și Suedia. La 7 mai, curent, dl Andrei Stratan, viceprim-ministru, Ministrul al Afacerilor Externe și Integrării Europene, a participat la summit-ul de lansare a Parteneriatului Estic, desfășurat sub auspiciile Președinției cehe la Uniunea Europeană. Parteneriatul Estic vizează consolidarea relațiilor dintre Uniunea Europeană și Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Moldova și Ucraina. UE propune să sprijine într-o mai mare măsură, prin activitatea sa de zi cu zi, eforturile de reformă ale partenerilor săi, prin intermediul unui nou program global de consolidare instituțională și al unei noi dimensiuni multilaterale, care va permite formularea unui răspuns solidar în cadrul Parteneriatului la provocările comune. Noul Parteneriat cuprinde și noi măsuri de sprijinire a dezvoltării sociale și economice a celor șase țări vizate.

Parteneriatul Estic în forma anunțată

de Comisia Europeană acordă Moldovei și celorlalte cinci state antrenate în Politica Europeană de Vecinătate din Europa de Est aproape aceleași oportunități de dezvoltare a relațiilor cu UE, de care beneficiază în prezent statele din Balcanii de Vest, și anume:

- noi acorduri de asociere, care să includă acorduri de liber schimb consolidate și globale pentru țările care sînt dispuse și pregătite să-și asume angajamentele pe care le presupune un astfel de acord cu UE;

- programe cuprinzătoare finanțate de UE în vederea îmbunătățirii capacității administrative a țărilor partenere;

- integrarea progresivă în economia UE (adoptînd o abordare diferențiată în funcție de specificitățile economiilor partenerilor), inclusiv asumarea de angajamente obligatorii din punct de vedere juridic privind apropierea legislativă;

- încurajarea dezvoltării unei rețele de liber schimb între parteneri, care ar putea să se transforme, pe termen lung, într-o comunitate economică de vecinătate;

- încheierea de „pacte de mobilitate și securitate” care să faciliteze călătoriile în scopuri legitime către UE, intensificînd, în același timp, eforturile de combatere a corupției, a criminalității organizate și a migrației clandestine. Aceste pacte ar viza și modernizarea sistemelor de azil în vederea asigurării conformității cu standardele UE și stabilirea unor structuri integrate de gestionare a frontierelor etc., obiectivul final fiind de a permite călătoriile fără viză în toate țările partenere care participă la această cooperare;

- comisia va analiza posibilitățile de mobilitate a lucrătorilor, cu scopul de a deschide și mai mult piața forței de muncă a UE;

- securitate energetică sporită pentru UE și partenerii săi răsăriteni;

- programe care sprijină dezvoltarea economică și socială în țările partenere, abordând, în special, disparitățile economice și sociale pronunțate din aceste țări;

- crearea a patru platforme politice multilaterale privind democrația, buna guvernare și stabilitatea; integrarea economică și convergența cu politicile UE; securitatea energetică; precum și contactele interpersonale în vederea sprijinirii suplimentare a eforturilor individuale de reformă ale partenerilor;

- inițiative emblematiche: programul integrat de gestionare a frontierelor; facilitatea pentru întreprinderile mici și mijlocii; promovarea piețelor regionale de energie electrică, a eficienței energetice și a surselor de energie regenerabile; dezvoltarea coridorului energetic sudic; cooperarea privind prevenirea, pregătirea și răspunsul în cazul dezastrelor naturale și al celor provocate de om;

- intensificarea contactelor interpersonale și o mai mare implicare a societății civile și a altor părți interesate, inclusiv a Parlamentului European;

- suplimentarea asistenței financiare.

Programul "Parteneriatului Estic" prevede acordarea pînă în 2013 pentru cele șase țări a sumei de 600 mil. euro, prevăzuți pentru consolidarea instituțiilor de stat, controlul frontierelor și acordarea ajutorului pentru afacerile mici. De asemenea, Programul trebuie să contribuie la încadrarea economiilor celor șase țări în piața europeană.⁴

De remarcat că noua formă de colaborare între UE și statele incluse în Parteneriatul Estic stabilește și o agendă

concretă a dialogului bilateral. Astfel, potrivit condițiilor stipulate în Parteneriatul Estic, întîlnirile între șefii statelor și guvernelor se vor desfășura o dată la doi ani, a miniștrilor de externe - în fiecare an. De asemenea, este prevăzută posibilitatea creării unei noi organizații parlamentare, precum și a forumului societății civile. Colaborarea cu țările-partenere va fi desfășurată în trei direcții: democrația și îmbunătățirea metodelor de conducere, colaborarea economică, securitatea energetică și înlesnirea contactelor între cetățenii țărilor-participante. Următoarea întrevvedere între conducerea UE și țările Parteneriatului Estic la care se vor discuta aceste teme este preconizată pentru luna iunie 2009.

Perspectivile de aprofundare a colaborării Republicii Moldova cu Uniunea Europeană sînt în prezent reale. Iată doar un singur exemplu : deja către începutul anului curent 51% din exportul țării noastre era destinat țărilor UE⁵ (comparativ cu 21,6% în anul 2000). Dacă elaborarea și implementarea acestor aranjamente de colaborare cu statele comunitare vor fi realizate integral, putem afirma cu certitudine că în viitorul apropiat Republica Moldova va fi cu adevărat membru al familiei europene.

În concluzie, trebuie de subliniat că Republica Moldova, stat sud-est european, care aspiră să devină membru al Uniunii Europene, depune toate eforturile pentru a-și realiza obiectivul prioritar al politicii externe, și anume integrarea graduală în structurile europene. Moldova va avea perspective europene doar atunci cînd va îndeplini integral angajamentele asumate prin semnarea acestor acorduri cu Uniunea Europeană.

BIBLIOGRAFIE

¹ Valeriu Gheorghiu, *Relațiile politice dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană*. Chișinău, Institutul de Politici Publice, 2007.

² Victor Chirilă, *Relațiile Republicii Moldova cu Uniunea Europeană*. Chișinău, Institutul de Politici Publice, 2001.

³ Andrei Stratan, viceprim-ministru, Ministrul Afacerilor Externe și Integrării Europene. *Anul diplomatic 2008*. // www.mfa.gov.md/evenimente.

⁴ INFOTAG, *Parteneriatul Estic*. // www.azi.md.

⁵ Ne îndreptăm și ne-am îndreptat acolo unde este interesul Moldovei. Interviu acordat de Președintele Republicii Moldova, dl Vladimir Voronin, postului de televiziune „N24”, România. Moldova Suverană, Nr. 73-74 din 27.03.2009. // www.moldova-suverană.md.

Prezentat: 29 mai 2009.

Recenzenți: Emil CIOBU, doctor în filozofie, conferențiar universitar.

E-mail: christina_pantea@yahoo.com

Tribuna tînărului cercetător



TERORISMUL INTERNAȚIONAL — UN FACTOR DESTABILIZATOR AL SECURITĂȚII INTERNAȚIONALE

Vasile HARUȚA,
magistru în relații internaționale,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The word "terrorism" was first used in reference to the Reign of Terror during the French Revolution. A 1988 study by the United States Army found that more than one hundred definitions of the word exist and had been used.

Terrorism, in the modern sense, is violence against civilians to achieve political or ideological objectives by creating fear.

118 Most common definitions of terrorism include only those acts which are intended to create fear (terror), are perpetrated for an ideological goal (as opposed to a lone attack), and deliberately target or disregard the safety of non-combatants. Some definitions also include acts of unlawful violence and war.

The aspect of terrorism has undergone a metamorphosis since the 1960's. At that time the terrorist organizations were more Euro centric and the war was more ideological. The crusade was between capitalism and socialism. It was sponsored by either of the two blocs and was purely political. However, today the situation varies as the target has shifted to Asia and the fight though still ideological is based on the concept of mid-east centric 'jihad', which is fast becoming international," said Mr. D. R. Kaarthikeyan.

The objective of terrorists has always been the spread of terror but with changing times, the militants tend to focus on all including the civil society rather than just the military. Earlier, the terrorists were using techniques like warning, bombing and assassination to create fear amongst the people but with the onset of religious notions and stereotypes, the terrorists have succumbed to being suicide bombers and using more complex methods of creating the fear syndrome which eventually gets enshrined in every individual's mindset.

The terrorists today, have access to nuclear and biological weapons which can cause mass destruction.

Terrorism is soon becoming a continuation of a religious policy and because of readily available funds, its tentacles are spreading fast. As a phenomenon, it is very close to being a Third World War.

În condițiile contemporane, activitatea teroristă se caracterizează printr-o amploare tot mai mare - lipsa hotarelor naționale explicite, existența de legături și interacțiuni cu diverse centre și organizații teroriste internaționale, compoziție organizatorică rigidă, formată din structuri de conducere și verigi operative; subdiviziuni informative și de asigurare tehnico-materială; grupuri mobile de luptă și de acoperire; conspirație strictă și selectare minuțioasă a cadrelor; infiltrarea agenților în organele de drept și de stat; dotarea tehnică tot mai avansată ce concurează sau chiar depășește dotarea subdiviziunilor trupelor guvernamentale; prin rețele vaste de adăposturi conspirative, prin baze și poligoane de instrucție.

La ora actuală, fenomenul terorismului reprezintă un factor, de la care nu se poate eschiva orice stat, atât în politica sa internă, cât și în cea externă. Anume terorismul internațional constituie una dintre principalele amenințări ale securității naționale a statelor lumii. Calitățile organizatorice ale grupărilor teroriste contemporane ne demonstrează că în cadrul aceleiași structuri există variații semnificative, fără a mai vorbi de diferența esențială dintre grupările ce duc o existență ascunsă în societate și a celor propulsate de diferite mișcări sociale, partide politice sau chiar de state întregi. În tratarea lui Karl Seger, există trei categorii mari de grupări teroriste:

1. Grupări care nu sînt sprijinite de stat, reprezintă mici formațiuni, animate de un interes special, cu luptători dedicați cu trup și suflet cauzei în care cred cu fanatism, dispunînd de posibilități limitate, fără a avea infrastructuri necesare unor acțiuni îndelungate.

2. Grupări patronate de stat, bine

instruite și înzestrate cu armament de mare rafinament, primesc sprijin din partea unor state suverane, care le asigură și posibilitatea cooperării cu alte grupări teroriste. Statele respective îi încurajează pe teroriști să folosească șantajul, traficul de droguri, răpirea în scop de răscumpărare, jefuirea băncilor și alte posibilități pentru obținerea resurselor financiare necesare activității lor.

3. Grupări dirijate de către stat sînt cele pe care le organizează, aprovizionează și controlează statul. Anume dezvoltarea acestui tip de terorism a condus la o creștere semnificativă a pericolului terorismului internațional, cu care se confruntă astăzi lumea.

Terorismul internațional reprezintă la ora actuală un fenomen social-politic, juridic complex și contradictoriu, trainic intercalat în procesul corelațiilor "persoană - societate - stat - comunitate internațională". Constituînd un factor distructiv și destabilizator, continuă să prezinte un pericol real pentru securitatea oricărui stat, pentru întreaga securitate internațională, împiedicînd dezvoltarea normală a relațiilor diplomatice, economice, sociale și culturale ale popoarelor lumii, ducînd la enorme pierderi economice, morale și politice, exercitînd, în același timp, o puternică presiune psihologică asupra maselor.

Actualmente, terorismul este favorizat și de progresul tehnic specific epocii contemporane, mai ales de dezvoltarea mijloacelor de legătură și telecomunicații, de performanțele tehnologice în domeniile înarmării, tehnicii militare și substanțelor explozibile. Mobilitatea vieții contemporane înlesnește, de asemenea, în mod substanțial activitatea teroriștilor, permițîndu-le organizarea operațiunilor în orice colț al

planetei și, practic, în deplină securitate.

După subiectul și obiectul crimei, L. Modjorean atribuie terorismului internațional cazurile când:

- atît teroriștii, cît și persoanele care au suferit de pe urma atacului sînt cetățeni ai aceluiași stat sau ai diferitelor state, iar actul terorist s-a produs după hotarele acestor state;

- se produc asasinatate contra persoanelor care beneficiază de protecție internațională;

- pregătirea actului de teroare decurge într-o țară, dar se desfășoară în altă țară;

- executînd actul terorist într-un stat, criminalul se ascunde în alt stat, adică apare problema extrădării.

Alături de cele mai grave infracțiuni internaționale, terorismul este un fenomen specific al vieții social-politice, ale cărui variabile sînt prea numeroase pentru a-i atribui o definiție simplă și practică. Actele de terorism internațional sînt niște fapte criminale dirijate contra unui stat, contra menținerii raporturilor dintre state, contra păcii internaționale, urmărindu-se scopul de a teroriza unele persoane determinate, grupuri de persoane sau publicul larg. Dacă, definiția terorismului s-ar limita numai la infracțiunile comise contra unui stat, ar însemna să nu se țină seama de realitățile în care trăim, deși chiar atentatele teroriste din 11 septembrie 2001 au fost îndreptate, așa după cum s-a apreciat, nu împotriva unor persoane și clădiri, ci a însemnelor politice, economice, financiare și militare, la fel ca și atacurile biologice ulterioare.

Încă de la sfîrșitul sec. XIX, cînd terorismul depășise deja hotarele interne de stat, s-au făcut încercări de a da o definiție clară noțiunii de terorism internațional, care să fie acceptată de către toate statele. Actualmente, foarte mulți

specialiști terologi, juriști și politologi, diferiți cercetători și experți ai celor mai diferite structuri și organizații internaționale guvernamentale și neguvernamentale, au ajuns la concluzia că acțiunile terorismului se atribuie la categoria „crime contra bazelor regimului constituțional și securității statului”, la categoria „conflictelor armate de intensitate sporită”, la categoria formelor de luptă politică care apar pe baza protestului social-politic, adică o nouă formă de război ascuns nedeclarat, iar colaborarea eficientă și multilaterală a statelor în prevenirea, reprimarea și contracararea terorismului este posibilă numai cu condiția înțelegerii aprofundate a semnificațiilor pe care le conține noțiunea de terorism internațional.

Astăzi, terorismul este reprezentat atît prin structuri profesionale capabile de a evita pedeapsa și, ca urmare, săvîrșind infracțiunea cu sînge rece, sigure de succes, în stare să ducă adevărate războaie diversioniste uneori cu infiltrare masivă în conflictele locale și regionale, cu tentative de a prelua controlul asupra unor teritorii cu mari bogății subterane și resurse energetice (Kosovo, Cecenia), cît și prin teroriști kamikadze (Israel, Irak), care nu numai că acceptă să moară pentru cauză, ci chiar își doresc această moarte. O parte din categoria persoanelor predispușe să se sacrifice suferă de maladii psihice, fiind obsedate de patima de a omori, chinui, schilodi. Altă categorie ține de oamenii disperati. A treia categorie este reprezentată de persoane forțate să accepte o misiune sinucigașă (de exemplu, prin amenințarea familiei) sau care acționează sub influența drogurilor.

Un pericol deosebit îl prezintă nivelul înalt de finanțare și dotare cu tehnică și armament sofisticat și costisitor, inclusiv

cu armament greu de război, complexe antiaeriene mobile, aruncătoare de mine și grenade, pus la dispoziția teroriștilor în rezultatul întăririi și extinderii relațiilor dintre grupările teroriste și criminalitatea organizată transnațională. O sursă tradițională de susținere a terorismului este ajutorul acordat de către statele care folosesc teroriștii în calitate de instrument în atingerea scopurilor politice. O altă sursă de finanțare, și mai importantă, este sponsorizarea prin diferite organizații religioase, societăți umanitare sau de către persoane particulare influente, care resping valorile lumii occidentale (de exemplu, Osama Ben Laden).

Terorismul internațional se deosebește prin structuri organizaționale bine puse la punct. Organizațiile teroriste au stabilit între ele legături strânse de ordin ideologic, militar, confesional, comercial etc. Grupările teroriste, conducătorii lor se consultă în probleme ce țin de achiziționarea armamentului, securitatea reciprocă, împărțirea răspunderii și obligațiilor în desfășurarea unor operații de proporții ca, de exemplu, cele care au avut loc în Afghanistan sau Libia. Este important de menționat și faptul că organizațiile teroriste întreprind măsuri abile pentru a-i atrage de partea lor pe cei mai buni „specialiști” din alte grupări. Folosirea în comun, de către mai multe grupări, a informațiilor, armelor, explozivelor ș.a. sporește vădit forța alianțelor formate.

Organizațiile teroriste au un impact puternic asupra psihologiei maselor, în orice situație demonstrându-și forța și hotărârea de a jertfi atât propriile vieți, cât și viețile altora. Pentru teroriști este important să se știe că ei reprezintă o forță care niciodată nu se va împăca cu starea existentă de lucruri și va lupta împotriva

ei pînă la victorie sau pînă la moarte.

Tendențele de răspîndire a terorismului contemporan demonstrează că, în selectarea mijloacelor de realizare a intențiilor criminale, teroriștii nu recunosc nici un hotar și nu respectă nici o regulă. Orice infrastructură a societății, orice obiective industriale, diferite structuri tehnologice, depozite de deșeuri toxice sau nucleare, a căror distrugere poate provoca catastrofe ecologice dezastruoase, pot deveni obiective ale atacurilor teroriste.

Unul din principalele scopuri ale terorismului este implantarea fricii în mintea oamenilor. Cu cît mai mult se tem oamenii, cu atît mai mare este presiunea pe care teroriștii o pot exercita asupra statului. Atitudinea emoțională a populației față de consecințele atacurilor teroriste este dictată și de faptul că aceste atacuri au loc în rîndurile lor, iar frica de a nu deveni, data viitoare, o nouă victimă a teroriștilor, determină, în mare măsură, comportamentul general al maselor de oameni înspăimîntați.

Anume necesitatea de a proteja într-un mod cît mai efectiv viața umană prin prevenirea și contracararea încălcărilor brutale ale normelor fundamentale de conviețuire neprimejdută a oamenilor pe întreg globul pămîntesc, a dictat conștientizarea unei cooperări antiteroriste strînse.

Actele de terorism reprezintă diferite acțiuni de violență, prin care persoane sau grupuri de persoane atentează la viața și la integritatea corporală sau bunurile unor demnitari, personalități politice, a membrilor de familie ai acestora; săvîrșesc asemenea acte împotriva unor grupări politice, organizații sociale, instituții, grupuri de persoane reunite, în mod organizat sau aflate, în mod întîmplător, în locuri sau

localuri publice sau private. Dacă asemenea acte sînt îndreptate contra ordinii internaționale, atunci ele pun în pericol relațiile internaționale, constituie o amenințare directă împotriva păcii, pot crea tensiuni și înrăutăți relațiile dintre state, produc instabilitate într-o anumită zonă geografică ori situații de confruntări și prejudiciază climatul internațional. Scopul urmărit, prin aceste acte, este să atragă atenția lumii asupra existenței teroriștilor, să tragă foloase materiale (asasinate și răpiri de persoane în vederea răscumpărării, incendieri și distrugerii etc.).

În perioada care a trecut au fost comise acțiuni teroriste, îndreptate împotriva șefilor de stat, de guvern sau a altor oameni politici, instituții ori împotriva unor grupuri de persoane refugiate pe teritoriul unor state străine; dacă asemenea acțiuni sînt săvîrșite cu ajutorul, încuviințarea sau știința altor state, aceste acte constituie terorism de stat. Conducerile statelor care practică terorismul poartă o gravă răspundere, nu numai pentru victimele pe care le fac și pentru consecințele care se pot declanșa, dar se fac vinovate și de violarea dreptului internațional. Juriștii consideră că acțiunile teroriste sînt îndreptate împotriva ordinii juridice interne din statele respective, dar ele constituie, în același timp, și o infracțiune internațională. În fața unui asemenea pericol care, în secolul nostru a devenit un adevărat flagel, statele au luat o atitudine netă de respingere și hotărîrea de a-l reprima, colaborînd între ele în acest scop. Mijlocul principal de combatere, la nivel internațional, a terorismului îl constituie numeroasele convenții încheiate și documente adoptate în acest scop.

Prin Convenția pentru prevenirea și reprimarea terorismului (Geneva, 1937, adoptată în urma atentatului ucigaș de la

Marsilia), statele s-au angajat să pedepsească persoanele vinovate pentru atentatele împotriva șefilor de stat și a altor persoane care ocupă funcții în stat; faptele care pun în pericol mai multe vieți omenești; acte diversioniste asupra bunurilor private și de stat; păstrarea sau aprovizionarea cu arme și alte mijloace teroriste; falsificarea și introducerea de pașapoarte și alte documente false; pregătirea de acte teroriste ș.a.

După cel de-al doilea război mondial, terorismul a cunoscut o extindere și o agravare, mai ales, din cauza tenei politice care i s-a dat și a implicării unor state în asemenea acțiuni. Drept urmare, a fost adoptat un număr de convenții, dintre care unele se referă la combaterea terorismului practicat contra șefilor de stat și a altor persoane oficiale, altele pentru a asigura securitatea în domeniul navigației aeriene și a navigației maritime.

În acest sens vom menționa:

- Convenția asupra prevenirii și pedepsirii crimelor împotriva persoanelor protejate pe plan internațional, inclusiv agenții diplomatici (adoptată de Adunarea generală ONU, în 1973). Statele-părți sînt ținute să incrimineze, în dreptul lor intern, comiterea, cu intenție, a următoarelor fapte: uciderea, răpirea sau alt act asupra persoanei sau libertății unei persoane protejate pe plan internațional; un atac violent asupra sediului oficial, locuinței private sau mijloacelor de transport ale unei persoane protejate pe plan internațional, de natură să pună în pericol persoana sau libertatea sa ș.a.

- Convenția împotriva luării de ostatici (adoptată de ONU în 1979) prevede că cel care sechestrează o persoană sau o reține și o amenință să o omoare, o va răni sau continuă să o rețină pentru a constrînge

un stat, o organizație internațională, o persoană fizică sau morală, să îndeplinească un act ori să se abțină de la acesta, ca o condiție a punerii în libertate a ostaticului, comite infracțiunea de luare de ostatici (art. 1). Statele sînt obligate să pedepsească asemenea infracțiuni, corespunzător gravității lor. Statul, pe teritoriul căruia se află prezumtivul infractor, îl va reține și va lua măsuri pentru urmărirea și finalizarea procedurilor penale împotriva lui; dacă nu-l extrădează, este obligat să-l supună urmării penale și să-l judece, ca pentru o infracțiune cu caracter grav (art. 8).

- Convenția internațională împotriva recrutării, folosirii, finanțării și instruirii de mercenari (adoptată în cadrul ONU, în 1989) definește infracțiunea ca, fiind faptă de a recruta, folosi, finanța sau instrui mercenari care participa direct la ostilități sau la acte plănuite de violență. Statele vor sancționa asemenea infracțiuni și vor coopera între ele, pentru prevenirea și pedepsirea lor.

- Convenția privind securitatea personalului Națiunilor Unite și a celui asociat (New York, 1994) a fost adoptată din cauza atacurilor deliberate împotriva personalului și din preocuparea statelor de a asigura securitatea personalului Națiunilor Unite și a celui asociat.

În conformitate cu prevederile acestei convenții, statele-părți vor lua toate măsurile necesare, pentru a asigura securitatea personalului Națiunilor Unite și a celui asociat, vor adopta măsurile necesare pentru a-l proteja, în cazul în care acesta se va afla desfășurat pe teritoriul lor, împotriva următoarelor infracțiuni, comise în mod intenționat: crimă, răpire sau orice atac asupra persoanei sau libertății vreunui membru al personalului Națiunilor Unite sau al personalului asociat; atac violent

asupra localurilor oficiale, reședinței personale sau mijloacelor de transport ale unui membru al acestora, de natură a-i periclita persoana sau libertatea sa; amenințarea cu efectuarea unui astfel de atac, pentru a constringe o persoană fizică sau juridică de a realiza sau de a se abține de la realizarea unui act oarecare; încercarea de a comite un astfel de atac, precum și participarea în calitate de complice, organizarea sau ordonarea comiterii unui asemenea atac. Asemenea acțiune este considerată, de către fiecare stat parte, ca o infracțiune în raport cu propria sa legislație internă, fiecare stat pedepsind, în mod adecvat, aceste infracțiuni, cu luarea în considerare a gravității lor (art. 9). Sînt prevăzute și regulile, după care fiecare își determină competențele sale asupra acestor infracțiuni (art. 10), precum și măsuri pentru asigurarea urmării penale sau a extrădării autorilor prezumtivi (art. 13-15).

Pentru asigurarea securității în domeniul aviației civile, au fost adoptate:

- Convenția referitoare la infracțiuni și la anumite alte acte săvîrșite la bordul aeronavelor (Tokio, 1963), prin care se prevede obligația statelor de a pedepsi infracțiunile, precum și alte acte care pun în pericol securitatea aeronavelor sau a persoanelor și bunurilor aflate la bord, ordinea și disciplina pe o navă, aflată în zbor sau pe suprafața mării libere sau altei zone care nu face parte din teritoriul unui stat; competent să sancționeze asemenea fapte este statul de înmatriculare a navei.

- Convenția pentru reprimarea capturării ilicite a aeronavelor (Haga, 1970) prevede că o persoană comite o infracțiune dacă, aflîndu-se la bordul navei în zbor, pune stăpînire pe navă ori exercită controlul asupra ei, într-un mod ilicit și prin violență

sau amenințarea cu violență; constituie infracțiune, de asemenea, tentativa unor asemenea acte și complicitatea la ele. Statele s-au angajat să pedepsească asemenea acte în mod sever.

- Convenția pentru reprimarea actelor ilicite îndreptate contra securității aviației civile (Montreal, 1971) prevede că orice persoană comite o infracțiune dacă, în mod ilicit și cu intenție, săvârșește un act de violență împotriva unei persoane, aflate la bordul unei aeronave în zbor, distruge o aeronavă în serviciu sau îi cauzează deteriorări, plasează, pe o asemenea aeronavă, dispozitive sau substanțe care pot să o distrugă ori să-i producă deteriorări, distruge sau deteriorează instalații ori servicii de navigație aeriană ori tulbură funcționalitatea lor, comunică informații false, dacă acestea ar putea să facă aeronava inaptă în zbor ori să-i pună în pericol securitatea în zbor.

Statele-părți s-au angajat să sancționeze, prin pedepse severe aceste infracțiuni; fiecare stat trebuie să ia măsuri, pentru a ancheta și pedepsi infractorul, care se află pe teritoriul său, în cazul în care nu face extrădarea către alt stat (statului pe teritoriul căruia s-a comis fapta, statului pe teritoriul căruia este înmatriculată aeronava, statului pe teritoriul căruia aterizează aeronava ș.a.m.d.).

- În baza Convenției privind aviația civilă internațională (Chicago, 1944), statele includ, în acordurile bilaterale pe care le încheie, „clauza de securitate”, recomandată în cadrul O.A.C.L., prevăzând o serie de măsuri pentru a asigura protecția navelor, a pasagerilor și a echipajelor. În cazul apariției unui incident de capturare sau pericol de capturare ilicită a navelor sau altor acte ilicite împotriva siguranței navelor și călătorilor, părțile se angajează

să-și acorde asistență reciprocă pentru combaterea unor asemenea fenomene.

Măsuri similare sînt prevăzute și în convențiile încheiate în domeniul securității navigației maritime:

- Convenția pentru reprimarea actelor ilicite împotriva siguranței navigației maritime și Protocolul pentru reprimarea actelor ilicite împotriva siguranței platformelor fixe situate pe platoul continental (adoptate la Roma, 1988).

Și în cadrul organizațiilor și conferințelor internaționale sau pe plan regional, problema combaterii și lichidării terorismului se află în atenția statelor:

a) Comisia de Drept Internațional a examinat această problemă, într-un proiect de cod în 1954, considerînd drept crimă împotriva păcii și securității, întreprinderea sau încurajarea activității teroriste de către un stat împotriva altui stat;

b) dintre rezoluțiile Adunării Generale a ONU, adoptate în acest domeniu, menționăm pe aceea, prin care Adunarea Generală a condamnat terorismul internațional (Rezoluția nr. 3034/XXVII din 1972), atrăgînd atenția asupra distincției care trebuie făcută între actele condamnabile de terorism internațional și lupta popoarelor pentru autodeterminare (lupta îndreptată împotriva unor agresori sau cotropitori, pentru independență și libertate). O altă rezoluție, în același sens, a fost aceea din 1991 (Rezoluția nr. 46/51), prin care statele au fost chemate să prevină pregătirea și organizarea, pe teritoriul lor, de acte teroriste, să asigure arestarea și judecarea sau extrădarea celor care le comit, să încheie acorduri de cooperare în acest domeniu, să devină părți la acordurile multilaterale încheiate, să se abțină de la organizarea, instigarea, asistența și participarea la acte teroriste

săvârșite pe teritoriul altor state, să le încurajeze ori să accepte, pe teritoriul lor, activități care vizează comiterea de acte teroriste;

c) majoritatea statelor lumii sînt în favoarea unei convenții internaționale și acest subiect se află pe agenda Adunării Generale ONU de mai mulți ani; atingerea acestui scop este însă îngreunată, din cauza conotației politice pe care unele grupuri de state o dau noțiunii de terorism;

d) prin documentul adoptat la Conferința de la Stockholm din 1984, a statelor participante la Conferința pentru securitate și cooperare în Europa, referitoare la măsurile de încredere, securitate și dezarmare în Europa, a fost consacrată hotărîrea statelor participante de a lua măsuri efective, la nivel național și prin cooperare internațională, pentru prevenirea și respingerea actelor de terorism.

Statele cooperează, la nivel regional și în cadru bilateral, pentru combaterea terorismului; printr-o serie de acorduri și aranjamente, statele au stabilit un mod de colaborare, între organele lor de specialitate, pentru a preveni (prin informațiile pe care și le pun la dispoziție) și reprima (acordîndu-și concurs și conlucrînd, în cazul unor asemenea acțiuni) actele de terorism.

Un asemenea exemplu îl constituie Convenția europeană pentru reprimarea

terorismului (Strasbourg, 1977). Convenția are în vedere infracțiunile cuprinse în reglementările din Convenția pentru reprimarea capturării ilicite a aeronavelor (Haga, 1970) și Convenția pentru reprimarea de acte ilicite îndreptate contra siguranței aviației civile (Montreal, 1977), precum și infracțiunile grave, constînd într-un atac asupra vieții, integrității corporale sau libertății persoanelor care se bucură de protecție internațională, inclusiv a agenților diplomatici, cele care au ca obiect răpirea, luarea de ostatici sau sechestrarea ilegală, cele care au ca obiect bombe, grenade, scrisori bombă și tentative la cele de mai sus.

Cu privire la această categorie de infracțiuni, s-a stabilit, pentru state, obligația de a extrăda (eventualele dispoziții incompatibile din acordurile dintre state, modificîndu-se). Convenția prevede, de asemenea, că statul pe al cărui teritoriu se află autorul prezumtiv al unei infracțiuni la care se referă art. 1 și care a primit o cerere de extrădare, în cazul în care nu-l extrădează, deși a primit o cerere în acest sens, va dispune, fără nici o excepție și fără întîrziere nejustificată, autorităților sale competente să exercite acțiunea penală, iar acestea hotărîsc în aceleași condiții, ca și pentru orice altă infracțiune cu caracter grav, potrivit legilor acestui stat.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de colaborare între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Turcia cu privire la combaterea traficului ilicit de droguri, terorismului internațional și alte crime organizate, semnat la 03 iunie 1994. *Tratate internaționale*, vol.23, Chișinău: ed. Moldpres, 1999. - P. 255-259.

2. Convenția Europeană pentru reprimarea terorismului, semnată la Strasbourg la 27 ianuarie 1977. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr.67-69/325 din 01 iulie 1999.

3. Convenția internațională privind reprimarea finanțării terorismului, adoptată la New York la 9 decembrie 1999. Monitorul Oficial al României, nr.852 din 26 noiembrie 2002.

4. Legea Republicii Moldova nr.618-XIII din 31 octombrie 1995 privind securitatea statului. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.1011 din 13 februarie 1997.

5. Legea Republicii Moldova nr.539-XV din 12 octombrie 2001 cu privire la combaterea terorismului. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.147-149/1163 din 06 decembrie 2001.

6. Arădăvoaice, G., Plescu, D., Niță, L., Terorism, antiterorism, contraterorism. Oradea: ed. Antet, 1997. - 384 p.

7. Balan, O. Terorismul – crimă internațională. Chișinău: ed. Reclama, 1998. — 144 p.

8. Balan, O.; Beșleagă, G. Terorism și antiterorism. Chișinău: ed. Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI, 2002. - 140 p.

9. Нетаньяху, Б. Война с терроризмом. Москва: изд. Альпина, 2002. — 207 с.

10. Антонян, Ю. Терроризм. Криминологическое и уголовно-правовое исследование. Москва: изд. Цит, 1998. - 306 с.

11. Хогг, Я. Средства для борьбы с терроризмом. Москва: из. Эксмо-пресс, 2001. — 144 с.

12. Беляев, С. О борьбе с международным терроризмом // Москва: Государство и право, nr. 9, 1998. - P.107-109.

13. Pintilei, N. Cooperarea internațională în combaterea terorismului internațional / Administrarea Publică, nr.4, 2003. - P.167-170.

Prezentat: 14 aprilie 2008.

Recenzent: Cristina CEBAN, doctor în drept, conferențiar universitar.

E-mail: vasilie52008@yandex. ru

DEZVOLTAREA REGIONALĂ – PERSPECTIVĂ DE DEZVOLTARE LOCALĂ

Oxana PAIERELE,
magistru în științe administrative,
doctorandă, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

There are big internal disparities of income and opportunity between our country's regions. Through the regional policy, it should be done transfers of resources from affluent to poorer areas. The aim is to modernize backward regions so that they can catch up with the rest of the country. In this way, regional policy is an instrument of financial solidarity and a powerful force for cohesion and economic integration.

Shaping our future, is a Regional Development Policy which offers a strategic and long-term perspective on the future development of Republic of Moldova. The Regional Development Policy should have a strong influence over where development is placed or should be placed in future to have maximum economic and social benefit. The objectives of the Regional Development Policy are: making regions of the country more attractive for investments by improving accessibility, providing quality services and preserving environmental potential; encouraging innovation, entrepreneurship and the knowledge economy through the development of information and communications technologies.

În actualele condiții de globalizare, fenomen însoțit de modificarea și dezvoltarea dinamică a sistemelor sociale, statele se confruntă cu situația în care instituțiile și sistemele administrative trebuie să fie adaptate modificărilor, aceasta incluzând administrația publică centrală, locală, dar și serviciile publice. În tendința unei dezvoltări social-economice, se supun modificărilor și relațiile între cetățeni și administrație, optîndu-se mai mult pentru parteneriatele administrației publice cu

societatea civilă. Totodată, pentru a obține stabilitate, certitudine economică, politică și socială, pentru a crea condițiile necesare unei colaborări între sectorul public și cel privat, este nevoie de o organizare eficientă teritoriului, printr-o planificare a dezvoltării unor regiuni puternice, cu un înalt grad de autonomie administrativă. Dezvoltarea regională, fiind element inerent al progresului economic și social, permite realizarea calitativă a activității administrației publice. Organizarea

judicioasă a teritoriului statului contribuie la satisfacerea necesităților de interes general, respectiv contribuie la realizarea interesului public național și local.

Realizarea unitară a puterii de stat își poate demonstra viabilitatea prin intermediul acestei organizări, care are la bază nu doar divizarea spațială propriu-zisă, ci și divizarea competențelor, fapt ce determină o planificare și administrare reușită. Deși organizarea administrativ-teritorială are ca finalitate crearea și administrarea unor unități teritoriale, aceasta trebuie să fie realizată în baza unei bune gestionări și să posede un anumit grad de stabilitate pentru a asigura baza teritorială a activității organelor administrației publice centrale și celei locale. Orice stat își împarte teritoriul în unități administrative pentru asigurarea unei bune administrări și pentru realizarea întregului set de funcții și sarcini pe întreaga întindere a acestui teritoriu. Dezvoltarea inegală a teritoriilor se reflectă direct asupra subdezvoltării economice și contribuie în acest fel la împiedicarea dezvoltării statului în general.

În acest context trebuie remarcat faptul că statul urmărește, în principal, prin organizarea administrativ-teritorială să poată conduce și governa mai ușor societatea, în timp ce prin dezvoltarea regională statul urmărește realizarea unei dezvoltări social-economice teritoriale echilibrate, uniforme. Tendința de conducere prin structurile administrativ-teritoriale a fost cauza schimbării mai multor modalități de organizare administrativ-teritorială, sub influența factorului politic. Aceste reforme au știrbit din gestiunea autonomă a problemelor locale și capacitatea de valorificare eficientă a potențialului economic regional și local. Politica de dezvoltare regională reprezintă

în această conjunctură un ansamblu de măsuri planificate și promovate de autoritățile administrației publice locale și centrale, în parteneriat cu diverși actori (privati, publici, voluntari), în scopul asigurării acestei creșteri economice necesare.

Divizarea teritoriului unei țări în regiuni se realizează în scopul dezvoltării, prin facilitarea implementării politicii de dezvoltare regională la nivel teritorial, în baza modelului european față de care unitățile administrativ-teritoriale reprezintă formațiuni prea mici pentru a fi comparate cu regiunile de dezvoltare din statele-membre. Totodată, procesul de împărțire a teritoriului statului nu reprezintă pierderea unor prerogative, ci un proces prin care guvernul împarte și competențele sale la nivel local sau regional. Respectiv, după cele menționate putem deduce că organizarea administrativ-teritorială este un concept mai vast decât noțiunea de divizare administrativ-teritorială datorită faptului că organizarea cuprinde divizarea, dar nu se limitează doar la aceasta, ci mai presupune și variate activități care ar contribui la funcționalitatea și eficiența acestei divizări, adică presupune careva mecanisme, strategii care ar avea ca finalitate o bună funcționare a administrației în unitățile teritoriale formate. Deci aceste noțiuni au o semnificație și un conținut diferit, ele nu trebuie să fie confundate.

Ținem să menționăm că „procesul de descentralizare a responsabilităților în promovarea dezvoltării regionale pune zonele, raioanele mai sărace în competiție deschisă cu cele mai bogate” [9, p.486]. Respectiv, autorul susține că aceste zone trebuie să beneficieze de „un sprijin efectiv de la nivelul central”, care ar putea să se materializeze într-o „politică de solidaritate națională”. Datorită divergențelor și

disparităților regionale existente, a apărut preocuparea autorităților de adoptare a unor strategii regionale pe termen lung care să direcționeze alocarea resurselor în scopul atenuării și eliminării decalajelor regionale. În aceste condiții, devine necesară intervenția statului pentru elaborarea politicii de dezvoltare regională și pentru alocarea resurselor necesare. Regiunile care sînt cel mai puțin pregătite trebuie sprijinite să-și asigure o infrastructură și servicii moderne și eficiente care le pot face mai atractive.

Eficiența administrației publice depinde de foarte mulți factori, printre ei se numără și relațiile benefice cu societatea civilă. Recunoașterea în societatea civilă a unui partener activ în exercitarea administrației este o trăsătură proprie pentru administrația publică din majoritatea țărilor europene. Acest parteneriat se realizează prin stabilirea unor relații de cooperare și de reprezentare în soluționarea multor probleme ale comunităților umane. O modalitate foarte răspîndită este participarea reprezentanților societății civile în procesul decizional al autorităților administrației publice, ceea ce asigură adoptarea unor decizii favorabile comunității umane. [5, p193]

Parteneriatul, ca parte componentă importantă a dezvoltării locale, poate contribui la progrese în procesul de planificare și programare, la fel este bine cunoscut și efectul pozitiv al participării în procesul de luare a deciziilor, iar în prezent această participare este de bun augur la nivel național și regional în ceea ce privește dezvoltarea regională și contribuțiile pentru sprijinirea regiunilor prin compromis și consens între toți partenerii, acesta fiind unicul mecanism acceptabil pentru crearea unor posibilități egale și corecte în

dezvoltarea regională. Bineînțeles, în cadrul politicii de dezvoltare regională pe lingă componenta parteneriatul public-privat, care constă în conlucrarea între administrația publică locală și sectorul privat, este necesar și un mecanism de redistribuire financiară.

Dezvoltarea regională este un concept care s-a impus recent în literatura economică, reușind să explice cauzele inegalităților în dezvoltarea economică a diferitelor regiuni. Stabilirea dezechilibrelor între nivelurile de dezvoltare ale țărilor sau regiunilor se face prin indicatori macroeconomici adaptați la nivel regional: PIB pe cap de locuitor fiind cel mai folosit indicator și decalajul între venituri, între gradul de ocupare a forței de muncă, rata șomajului, accesul la resursele naturale, densitatea infrastructurii etc.

Procesul de regionalizare pe care deja am început să-l parcurgem nu are ca obiectiv final modificarea teritorial-administrativă a Republicii Moldova. Acest proces are ca scop dezvoltarea regională echilibrată prin impulsivitatea și diversificarea activităților economice, stimularea dezvoltării sectorului privat pentru profit și nonprofit prin orientarea strategică a investițiilor, reducerea șomajului, îmbunătățirea serviciilor sociale și a condițiilor de trai.

În prezent, există o varietate de accepțiuni ale termenului de dezvoltare regională din perspectiva politicii, dreptului, economiei, managementului, geografiei economice și ecologiei. Această varietate de accepțiuni ne arată nu doar omniprezența termenului, dar și ponderea lui în dezvoltarea unui stat și stabilirea unor relații de cooperare cu altele. Tratarea termenului de „dezvoltare regională” sub aspecte diferite indică nu doar importanța

fenomenului, dar și dificultatea definirii exacte. Foarte frecvent în acest sens se utilizează cuvântul „regionalizare”, care reprezintă în general crearea unui nivel nou în organizarea teritorială a unui stat. Regionalizarea este un proces de termen lung, unde statul introduce un al doilea nivel de guvern. Astfel, luând în considerare faptul că scopul dezvoltării regionale este de a aduce toate regiunile unei țări la un nivel similar de dezvoltare, o mai mare importanță ar trebui acordată fenomenului de dezvoltare în general și nu divizării.

Unul din obiectivele UE este acela de a promova progresul economic și social echilibrat și durabil, prin întărirea coeziunii economice și sociale a țărilor membre. Un rol important în acest proces este conferit regiunilor, percepute ca spații mai apropiate de cetățeni. În accepțiunea pe care Consiliul Europei o dă regiunii, aceasta este unitatea administrativ-teritorială situată imediat sub nivelul statului unitar, federal etc., care are o unitate aleasă a administrației publice și mijloace financiare de susținere a acestei autorități. [6, p.7]

Menționăm poziția Danei Apostol Tofan: “Dezvoltarea regională este un proces complex în care intervin aspecte legislative, de formare profesională, de schimbare a mentalităților, de stabilire a unor noi tipuri de relații între sectoarele public și privat, între autorități și colectivități, între patronate și sindicate.” [7, p.133]

Cu siguranță, dezvoltarea regională este un concept nou ce urmărește impulsivitatea și diversificarea activităților economice, stimularea investițiilor în sectorul privat, contribuția la reducerea șomajului și, nu în cele din urmă, să conducă la o îmbunătățire a nivelului de trai. Să nu uităm însă, că acest “proces complex”, care are ca scop reducerea decalajelor și dezvoltarea

armonioasă, presupune programe noi, politici care implică surse financiare și oameni responsabili pentru realizarea lor. Respectiv, doar politica de dezvoltare regională poate contribui la realizarea esenței acestei “dezvoltări”.

Relatînd cele de mai sus, putem identifica acea varietate de accepțiuni a termenului de dezvoltare regională. Astfel, trebuie să specificăm că abordarea politică a dezvoltării regionale are tangențe cu aspectul ideologic și cel cultural, pe cînd abordarea administrativă vizează organizarea juridico-legislativă și activitatea instituțiilor publice. Abordarea economică are la bază analize complexe care vizează nu doar aspecte de gestiune, ci și cele sociale, iar abordarea comunitară se referă la uniformizarea situației social-economice în toate statele-membre sau cele care tind să se integreze. Aceste abordări însă trebuie raportate la condițiile existente, cele ale dezechilibrului economic, lipsei autonomiei administrative, integrării europene.

Politica regională poate fi apreciată din perspectiva utilizării de către autoritățile publice centrale și locale a resurselor de care dispun; acestea reprezentînd combinații de instrumente de politică economică și financiară în scopul stimulării investițiilor și al îmbunătățirii condițiilor de viață, într-o anumită regiune sau teritoriu. Implementarea politicilor de dezvoltare regională prin strategii specifice necesită utilizarea unor instrumente economice, juridice și de altă natură.

Obiectivele generale ale politicii de dezvoltare regională se referă la diminuarea dezechilibrelor regionale existente, stimularea dezvoltării echilibrate și durabile pe întreg teritoriul Republicii Moldova, revitalizarea “zonelor defavorizate”,

prevenirea producerii de noi dezechilibre, consolidarea oportunităților financiare, instituționale și umane pentru dezvoltarea social-economică a regiunilor, stimularea cooperării interregionale interne și internaționale care contribuie la progresul economic și social. Obiectivele strategice ale dezvoltării regionale în Republica Moldova, care reies din Strategia Națională de Dezvoltare pe anii 2008-2011, vizează: participarea echilibrată a tuturor regiunilor la dezvoltarea social-economică a țării, cu accent prioritar pe regiunile Nord, Centru și Sud; accelerarea dezvoltării orașelor mici în calitate de "poli de creștere" ai regiunilor; dezvoltarea economiei rurale și creșterea productivității în agricultură; dezvoltarea și modernizarea infrastructurii regionale și promovarea parteneriatului public-privat; prevenirea poluării mediului înconjurător și utilizarea eficientă a resurselor naturale în vederea creșterii calității vieții.

Vorbind despre dezvoltarea regională în țările-membre ale Uniunii Europene, trebuie să menționăm că prin intermediul Fondurilor Structurale, Uniunea Europeană urmărește să reducă disparitățile între nivelurile de dezvoltare ale diferitelor regiuni și rămânerea în urmă a regiunilor defavorizate, inclusiv zonele rurale. Ajutorul regional este destinat dezvoltării regiunilor defavorizate prin sprijinirea investițiilor și a creării de locuri de muncă într-un context durabil. Prin intermediul ajutorului regional se promovează extinderea, modernizarea și diversificarea activităților

întreprinderilor localizate în acele regiuni și se încurajează noile firme să se stabilească acolo. În scopul de a întări această dezvoltare și de a reduce potențialele efecte negative ale relocalizării, este necesar ca obținerea granturilor să fie condiționată de menținerea investiției și a locurilor de muncă create pentru o perioadă minimă în regiunea defavorizată.

Pentru ca regiunile să poată administra strategii și proiecte de dezvoltare locală, acestea trebuie să concentreze și să utilizeze resurse financiare și umane. Pentru aceasta însă este necesară constituirea unor instituții regionale puternice, structuri care ar putea să promoveze și să susțină în mod continuu eforturile de dezvoltare regională. În prezent, fiind pusă baza normativă și instituțională a dezvoltării regionale, este necesară elaborarea și implementarea strategiilor locale, prin care ar avea loc identificarea priorităților și măsurilor de dezvoltare economico-socială a regiunii. Aceste strategii ar trebui să fie orientate atât spre dezvoltarea locală (educație, cultură, sănătate, ordine publică), cât și cea economică locală, fapt care ar conduce la crearea în localități a unui climat investițional mai favorabil. Inițierea și desfășurarea unor parteneriate, precum și planificarea strategică, însoțite de experiență și profesionalism, ar contribui la mobilizarea instituțiilor interesate și, respectiv, la pregătirea terenului pentru dezvoltarea regională a țării.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.16/53 din 29.01.2002.
2. Legea cu privire la dezvoltarea regională a Republicii Moldova nr. 438-XVI din

28.12.2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.21-24/68 din 16.02.2007.

3. Hotărîrea Nr. 127 din 08.02.2008 cu privire la măsurile de realizare a Legii nr. 438-XVI din 28 decembrie 2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34-36 / din 19.02.2008.

4. Hotărîrea Guvernului privind aprobarea Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de dezvoltare pe anii 2008-2011, nr.191 din 25.02.2008 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.42-44 din 29.02.2008.

5. Aurel Simboteanu, *Teoria administrației publice: suport de curs*. // Chișinău: CEP USM, 2008.

6. Bodo Barna, *Politica regională și dezvoltarea teritoriului*. // Timișoara: Ed. Marineasa, 2003.

7. Dana Apostol Tofan. *Instituții administrative europene*. // București: C.H.Beck, 2006.

8. Maria Salabuga, *Optimizarea componentelor economice a planurilor strategice de dezvoltare locală în Moldova*. Chișinău: Ericon SRL, 2007.

9. Mihail Platon, *Administrația publică. Curs universitar*, Chișinău: Ed. Universul, 2007.

Prezentat: 2 aprilie 2009.

Recenzent: Mihail PLATON, doctor habilitat în științe economice, profesor

132 *universitar.*

E-mail: paierele_oxana@yahoo.com

LOCUL ȘI ROLUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎN ASIGURAREA BUNEI FUNCȚIONĂRI A SERVICIILOR PENTRU TINERET

Violeta TINCU,
magistru în administrația publică, doctorandă,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The needs of the youth are specific ones. However, very few young people are capable of satisfying those needs on their own. For this particular reason, it is imperative for the state and the civil society to be involved as well. The only way to satisfy the needs of the young is to establish the necessary services. These services can function both at the central and the local level. Thus, local government can contribute to the establishment or the proper functioning of the educational and health services, as well as to the entertainment or informative ones.

Analizând tinerețea ca o tranziție de la copilărie la maturitate, constatăm că în această perioadă individul se confruntă cu un șir de provocări, probleme, cărora nu întotdeauna le poate face față de unul singur, iar în majoritatea cazurilor *asistența statului*, a adulților facilitează procesul de tranziție, dezvoltare, afirmare și definitivare a independenței tinerului.¹

Altfel spus, pentru soluționarea problemelor și satisfacerea necesităților tinerilor, este nevoie de implicarea autorităților administrației publice - atât centrale, cât și locale.

Referitor la competența administrației publice locale din Republica Moldova în promovarea programelor pentru tineret, cadrul normativ al statului nostru prevede următoarele: "Autoritățile administrației publice locale promovează în teritoriu

politica de stat în domeniul tineretului prin:

a) crearea de structuri responsabile pentru lucrul cu tineretul, care activează în bază de regulament, coordonat cu organul central de specialitate în domeniul tineretului; b) crearea de consilii teritoriale pentru problemele tineretului și coordonarea activității lor; c) colaborarea cu asociațiile locale de tineret, cu filialele organizațiilor naționale și internaționale din teritoriu."² În ceea ce privește competențele administrației publice locale la nivel de raion, Legea privind administrația publică locală prevede că consiliul raional decide organizarea și desfășurarea de activități științifice, instructiv-educative, cultural-educative, sportive și de *tineret*, de interes raional.³

Potrivit afirmațiilor literaturii de specialitate, tinerilor le lipsesc adesea

cunoștințele și deprinderile de a face față riscurilor și de a lua decizii corecte. Iată de ce este importantă dezvoltarea capacităților instituțiilor statale, ale organizațiilor neguvernamentale pentru a oferi un spectru cât mai variat de servicii de calitate tinerilor, care ar veni în suportul dezvoltării armonioase a personalității lor. Serviciile pentru tineret reprezintă un mijloc de a oferi tinerilor spațiul necesar și posibilitatea de a-și realiza drepturile de participare, de exprimare a opiniei și de luare a deciziilor. Prin intermediul acestor servicii tinerii au șansa de a se cunoaște mai bine, de a afla care le sînt capacitățile, ce le place și ce ar vrea să realizeze.⁴

În acest sens, în legislația Republicii Moldova se operează cu noțiunea de „serviciu social pentru tineri” - instituție specială, prestatoare de servicii informaționale și de consultanță, de asistență socială pentru tineri.⁵ În cadrul serviciilor sociale, activează centre informaționale și de consultanță pentru tineri, care oferă gratuit informații, îndrumări competente, ajută tinerii să profite de oportunități, să ia decizii responsabile, bazate pe informații obiective referitor la toate aspectele vieții, să-și dezvolte aptitudinile și abilitățile, să soluționeze problemele ce vizează interesele tineretului și ale societății, să participe activ la viața socială la nivel local, național și internațional.⁶ Mai mult decît afit, serviciile sociale pentru tineret sînt finanțate de la bugetul de stat, *de la bugetele unităților administrativ-teritoriale* și din mijloace speciale.

Serviciile pentru tineret în Republica Moldova sînt diverse. Serviciile de bază stabilite prin Constituția Republicii Moldova sînt serviciile educaționale (școli, colegii, universități etc.); serviciile de asistență

medicală (policlinicile, centrele de planificare a familiei etc.); serviciile de timp liber și serviciile de informare. Serviciile educaționale și cele de sănătate pentru tineret reprezintă servicii cu cea mai bogată istorie de dezvoltare în Moldova, pe cînd serviciile de informare sînt relativ noi.⁷

Analizînd statutul instituțiilor ce oferă servicii tinerilor în Moldova, constatăm că ele pot fi:

- *publice* - școli și instituții extrașcolare (cluburi, case de cultură, case de creație etc.);

- *neguvernamentale* - o organizație neguvernamentală (ONG) se află la baza creării centrului de tineret care prestează servicii pentru tineri;

- *private* - unii agenți privați oferă servicii comerciale, contra plată. Acest tip de servicii pentru tineri se dezvoltă conform principiului cost-eficiență și implică tinerii doar în studiile de piață. Aceste centre se numesc, de obicei: Internet-cafe, centre de studiere a limbilor, centre de studiere a calculatorului, școli de șoferi, centre culturale-artistice (dansuri, desen etc.), centre sportive (săli de sport, piscine, secții de gimnastică, yoga, bodybuilding, alpinism, karate etc.);

- *mixte* - administrația publică locală și un ONG prestează servicii pentru tineri. În special, în această categorie se includ majoritatea centrelor de informare care sînt fondate prin acordul mai multor actori comunitari, oferind o serie de avantaje. În primul rînd, un număr mare de actori comunitari cunosc și susțin crearea și prestarea serviciilor. Resursele comunitare sînt utilizate în mod eficient și rațional, flecare contribuind în măsura posibilităților. Toți acești factori asigură calitatea și durabilitatea serviciilor pentru tineri.⁸

Actualmente, în Moldova există două

tipuri de instituții ce oferă servicii de informare specializate pentru tineri. Acestea sînt *centrele de resurse și informare pentru tineret și clinicile prietenoase tinerilor* (centre de informare axate pe sănătatea tinerilor și prevenirea comportamentelor riscante).⁹

În esența sa, centrul sau serviciul de informare pentru tineret adoptă ca punct de plecare problemele și nevoile populației tinere căreia trebuie să-i răspundă. Cum problemele și nevoile acoperă o paletă foarte largă, centrul/serviciul de informare este organizat fie ca să răspundă direct unui larg număr de teme (de aici eticheta „generalist”, creator al opoziției cu alte servicii „specializate” în probleme ca sănătatea, cariera etc.), fie ca să trimită clientul unui serviciu competent în zona de interes indicată.¹⁰ În general, pornind de la prevederile Cartei europene a informării tinerilor, centrele /serviciile de informare au următoarele caracteristici: răspund nevoilor populației tinere; sînt deschise tuturor tinerilor; oferă informație variată tematic, prezentată sub forme multiple, avînd ca public vizat atît tinerii în general, cît și grupuri cu nevoi speciale ale acestora; oferă informație practică; în caz de necesitate, orientează beneficiarul către un serviciu specializat.¹¹

Atît centrele de informare, cît și clinicile au și echipe de voluntari care implică tinerii în managementul serviciilor. Un punct comun pentru ambele tipuri de servicii îl reprezintă faptul că ele orientează beneficiarii spre alte organizații și instituții, în cazul în care tinerii au nevoie de servicii pe care acestea nu le oferă. Serviciile prietenoase sînt prestate atît în cadrul Centrului, cît și în afara lui, prin dezvoltarea programelor și intervențiilor orientate către

tinerii vulnerabili și cei aflați în situații de risc sporit (servicii outreach).¹²

Am folosit, astfel, o noțiune nouă – servicii prietenoase. Evident, apare întrebarea: ce anume înțelegem prin „servicii prietenoase tinerilor”? Strategia pentru tineret le definește ca fiind “moduri novatoare de prestare a serviciilor cu ajutorul a două metode complementare: accesul tuturor tinerilor la informație și la serviciile esențiale și intervențiile direcționate către tinerii marginalizați și vulnerabili în diverse domenii (informare și consiliere, sănătate generală, consiliere și testare voluntară și confidențială la HIV, sănătate mentală etc.)”.¹³

Totodată, există și un alt serviciu ce poate fi înființat la nivel local, în special în ceea ce privește nevoia de recreare a tinerilor. Astfel, potrivit art. 15 al Legii cu privire la tineret, autoritățile administrației publice centrale și *locale* înființează centre de tineret, care reprezintă instituții publice ce oferă tinerilor oportunități de recreare activă după programe speciale.¹⁴

În încheiere, considerăm necesar să menționăm și următoarele referitor la implicarea autorităților administrației publice locale de ambele niveluri în Programul de Acțiuni consacrate Anului Tineretului. Astfel, conform Programului menționat, în anul 2008 autoritățile administrației publice locale au fost responsabile pentru: 1) consolidarea infrastructurii sportive, 2) organizarea și desfășurarea campionatelor sportive naționale și 3) organizarea firgurilor locurilor de muncă la nivel comunitar, raional, regional și național.¹⁵ Considerăm însă că administrația publică locală, fiind și cea mai aproape de cetățeni, se poate implica mult mai mult în promovarea unor servicii pentru tineri de înaltă calitate.

În concluzie, vom menționa că nevoile tinerilor sînt de o astfel de natură, încît foarte puțini dintre ei și le pot satisface independent. Anume din acest motiv, implicarea statului și a societății civile capătă o importanță sporită. Aceste nevoi pot fi satisfăcute prin crearea de servicii

destinate tinerilor, servicii care pot fi înființate și la nivel central, dar mai ales la nivel local. În acest sens, autoritățile publice locale pot contribui la înființarea sau buna funcționare a serviciilor educaționale, de sănătate, de petrecere a timpului liber și de informare.

BIBLIOGRAFIE

¹ Colectiv de autori, *Asistența socială în contextul transformărilor din Republica Moldova*, Editura Asociației pentru promovarea asistenței sociale, Chișinău, 2008. –P. 292.

² Art. 19 al Legii Republicii Moldova cu privire la tineret, nr. 279 din 11.02.1999, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 39-41 din 24.04.1999.

³ Art. 43, al. (s) al Legii Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 032 din 09.03.2007.

⁴ Colectiv de autori, *Asistența socială în contextul transformărilor din Republica Moldova*. –P. 292.

⁵ Art. 2 al Legii Republicii Moldova cu privire la tineret, nr. 279 din 11.02.1999, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 39-41 din 24.04.1999.

⁶ Art. 13 al Legii Republicii Moldova cu privire la tineret, nr. 279 din 11.02.1999, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 39-41 din 24.04.1999.

⁷ Colectiv de autori, *Asistența socială în contextul transformărilor din Republica Moldova*. –P. 293.

⁸ Colectiv de autori, *Rolul autorităților publice locale în asigurarea protecției și asistenței sociale a populației*, Editura UNICEF Moldova, Chișinău, 2008. –P. 38.

⁹ Colectiv de autori, *Asistența socială în contextul transformărilor din Republica Moldova*. –P. 293.

¹⁰ Idem. –P. 292.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem. –P. 294.

¹³ Pet. 1 al Hotărîrii Guvernului Republicii Moldova privind aprobarea Strategiei pentru tineret, nr. 1541 din 22.12.2003, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 006 din 01.01.2004.

¹⁴ Art. 15 al Legii Republicii Moldova cu privire la tineret, nr. 279 din 11.02.1999, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 39-41 din 24.04.1999.

¹⁵ Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Programului de acțiuni consacrate Anului Tineretului nr. 333 din 20.03.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 61-62 din 25.03.2008.

Prezentat: 5 mai 2009.

Recenzent: Orest TĂRÎȚĂ, doctor în științe politice, conferențiar universitar.

E-mail: tivioleta@mail.ru

UNELE ASPECTE ALE SPORIRII EFICIENȚEI ECONOMICE A MECANIZĂRII ȘI AUTOMATIZĂRII PROCESULUI DE PRODUCERE ȘI PRELUCRAREA LAPTELUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Sergiu CUȘMIR,
lector, Institutul Nistrean de Economie și Drept, mun. Bălți

SUMMARY

Human food problem becomes more acute. Milk production in the years 2000-2009 has decreased by 25% for rural areas this work is not convenient.

Prices in cities have increased considerably. To improve the situation is required intensive use of mechanization and automation of production and processing of milk.

This will increase productivity, will decrease prime cost and marketing prices will lower. Increased production will satisfy the people in the supply of milk at a reduced price. In the same row and producers will have a reasonable profit.

În ultimii ani, producerea laptelui în republică a scăzut esențial. Cauzele stagnerii în producerea laptelui sînt evidente, reducîndu-se la maximum costul colectărilor de la persoanele individuale, gospodăriile colective, agenții economici privați. O mărturie elocventă a acestor afirmații poate servi raionul Briceni. Dacă cu 10-12 ani în urmă raionul ocupa unul dintre primele locuri la producerea laptelui în republică, actualmente aici nu există nici o gospodărie colectivă sau un fermier care ar avea în posesiune 10-15 vaci. Dacă de la o vacă se obținea pînă la 9000 kilograme de lapte pe an, astăzi productivitatea vitelor a scăzut pînă la 3200-3500 kilograme de lapte pe an.

Asemenea situație se atestă în majoritatea raioanelor republicii. Procedînd la o analiză economică profundă a acestor procese negative, dar și în scopul ameliorării situației, am constatat că este necesară o

activitate intensă de mecanizare și automatizare a proceselor de producere și prelucrare a laptelui. Ca piloni ai acestor concluzii ne servesc fermele zootehnice de prăsilă care au un avantaj impunător pentru renovarea proceselor de producere a laptelui.

Economia de piață ne impune să recurgem la două extreme: importul de produse lactate de o calitate inferioară și continuarea procesului de majorare a costului de comercializare și lipsirea în acest mod, în primul rînd, a copiilor din familiile social vulnerabile de produsele lactate atît de necesare.

Ar fi ceva în plus să constatăm că în creșe și grădinițe de copii, în școli și chiar în spitale un pahar de lapte devine o raritate.

Știința a demonstrat că pentru dezvoltarea normală a organismului uman este necesar ca produsele lactate să

asigure 30-32% din valoarea calorică a rației omului. Este necesar, de asemenea, ca rația anuală a omului să includă lapte integral – 164 kg, unt – 5,8 kg, brânză de vacă – 7,3 kg, smântână – 6,6 kg, brânzeturii – 6,1 kg.¹

Realizarea acestor recomandări ale științei trebuie să devină un important program de stat. El poate fi realizat prin aplicarea tehnologiilor intensive care pot fi realizate pe două căi: concentrarea producției la fermele existente mici și la fermele individuale.

Întreprinderile mari de prelucrare a laptelui din orașele Chișinău, Bălți, Soroca, Orhei, Florești și altele ar trebui să majoreze prețul de achiziționare a laptelui din sectorul individual de la 2,50 lei pentru un litru de lapte, cel puțin, pînă la 3,50-4,00 lei. În sistemul de comerț ar trebui micșorat prețul de desfacere, cel puțin, cu 1,80-2,00 lei, deoarece analiza economică a acestor fenomene a constatat un decalaj foarte mare al prețurilor de achiziționare și desfacere, astfel încît profitul întreprinderilor de prelucrare a laptelui este de 180-200%, iar a producătorilor sau fermierilor individuali nu depășește cota 0.

Actualmente, ferme de prăsilă au rămas foarte puține: la Institutul de Cercetări în domeniul Producției Laptelui al Academiei de Științe din satul Maximovca, raionul Anenii Noi, Întreprinderea de Stat Secția Tehnologică Experimentală Bălți, gospodăria Logofteni, raionul Fălești, ferma „Maiak”, satul Rujnița, raionul Ocnița, ferma din satul Tomai, raionul Ciadfir-Lunga.

Menționăm că statul acordă un ajutor considerabil pentru dezvoltarea vităritului obștesc și particular. Fiecărei ferme de producere a laptelui și reproducere a taurinelor anual se fac alocații în sumă de 7 mii lei pentru hrana vitelor.

Statul le acordă doritorilor de a-și deschide o afacere ajutor pentru procurarea taurinelor de prăsilă, cite 25 lei pentru fiecare kg de carne vie. Reiese că statul le acordă gratuit entuziaștilor mijloace pentru a-și procura vitele. Totodată, pentru a obține cantitatea necesară de lapte pentru necesitățile populației și export este necesar de a intensifica producția agricolă.

Normele de hrană a vacilor mulgătoare pentru producerea laptelui cu grăsimea de 3,8-4,0 % la masa vacii de 500 kg cu o producție de 22 litri de lapte pe zi sînt expuse în tabelele ce urmează:²

Cantitatea laptelui muls (în kg)	Cantitatea de hrană pentru o vacă pe zi					
	Unități nutritive (în kg)	Proteine (g)	Sare de bucătărie (g)	Calciu, cretă (g)	Fosfor (g)	Melasă (g)
22	15,9	1830	115	110	85	700

Denumirea hranei și norma pentru un cap pe zi³

tărițe de grîu (kg)	tărițe (kg)	urluială de porumb (kg)	turtă de floarea-soarelui (kg)	făină de mazăre (kg)	sare de bucăt. (g)	cretă (g)	paie de boboase (kg)	paie p/u așternut (kg)	siloz (kg)	ffraj concentrat (kg)	sfeclă dulce (kg)	masă verde (kg)	melasă (kg)
1,0	2,0	2,0	0,8	1,0	115	110	3,0	1,0	30	15	10	55	0,5

Aplicarea tehnologiilor progresive în domeniul mulsului mecanizat sporește atât calitatea, cât și cantitatea producției, reduce prețul de cost al unității de producție.

Mecanizarea și automatizarea producerii și prelucrării laptelui în anii 2009-2013 vor spori productivitatea cu, cel puțin, 32-35%, iar prețul de cost se va reduce, respectiv, cu 25-28%.

Mulsul vacilor cu aplicarea metodei „Brăduleț”, elaborată de firma „Banat”, este foarte eficientă. Însăși construcția este de performanță europeană, toate operațiunile tehnologice sînt computerizate.

În sala în care se desfășoară procesul mulsului automatizat este instalată toată aparatura corespunzătoare standardelor europene. Operatoarele includ aparatele necesare care le ajută ca timp de 2-3 minute să spele ugerul fiecărei vaci cu apă caldă, apoi să-l ștergă cu un cearșaf alb și includ aparatul pentru muls. La piciorul vitei se instalează un aparat, cu ajutorul căruia sînt determinate numărul vitei și unele date din istoria productivității sale. La calculator este procesat deja tabelul biografic a acestei vite. Mulsul durează 5-7 minute. În acest timp operatorul nu se implică nici într-o operațiune, el doar urmărește transportarea laptelui prin țevi transparente, în care concomitent este efectuată analiza grăsimii. Prin aceste țevi laptele este transmis în laborator, în cisternele destinate pentru acest lucru.

Este important că laptele se sterilizează în mod automat, se ambalează în pachete speciale de mărimi corespunzătoare. Dacă este necesar, tot acest aparat produce smîntînă de cea mai înaltă calitate și grăsime la solicitarea cumpărătorului. Producția finită este expediată în rețelele de comerț.

Dat fiind faptul că tot procesul pentru mulsul vitelor este automatizat, deservirea

utilajului este efectuată numai de 2 persoane, pe cînd tot acest volum de lucru anterior era asigurat de 10 persoane.

Metoda mulsului „Brăduleț” nu este aplicată la animalele care au fătat recent, la care ugerul nu este standard, care sînt bolnave sau slăbite din anumite motive. Mulsul cu aplicarea acestei metode este eficient prin faptul că la vită se creează o imunitate predispusă să sloboadă laptele la timp, fără careva rezerve. Aceasta sporește în mare măsură cantitatea de lapte.

Eficacitatea acestui sistem se manifestă și prin faptul că prepararea hranei pentru animale este mecanizată și automatizată. Prepararea hranei în mod automatizat este eficientă, fiindcă în hrana animalelor se includ toate componentele biologice conform recomandărilor științei. Hrana preparată în așa mod este de calitate superioară și permite efectuarea la timp a hranei animalelor, respectîndu-se cu strictețe regimul stabilit. Automatizarea proceselor de pregătire și de servire a hranei a redus numărul operatorilor de la 6 la numai 2 persoane.

Directorul firmei „Logofăt”, Vasile Cireș, raionul Fălești, analizînd situația economică, a revenit la aceea ca producția fermei să fie industrializată în gospodărie. În acest scop, a fost procurată o fabrică nu prea mare de prelucrare a laptelui Heuveland din Belgia.

Ciclul închis - producerea laptelui și industrializarea sa pe loc - este foarte avantajos pentru gospodărie și pentru menținerea fonului ecologic. Fabrica prelucrează laptele și produce cașcaval, smîntînă, brinză cu cheag tare, brinză moale, urdă și lapte pasteurizat. Toată această producție este ambalată și propusă cumpărătorului pentru procurare în toate magazinele republicii și peste hotarele țării.

Este foarte rentabil ca fiecare fermă de producere a laptelui să aibă o microfabrică de prelucrare.

Industria de prelucrare a laptelui - unul din sectoarele de bază ale economiei republicii - se confruntă cu multiple probleme specifice perioadei de tranziție: reducerea considerabilă a volumului de materii prime și, ca urmare, reducerea cantității de lapte prelucrat industrial, dar și a gradului de utilizare a capacităților de producție, scăderea volumului producției finite, pierderea piețelor de desfacere afiit autohtone, cît și a celor externe.

În aceste condiții, evident, apare necesitatea restructurării acestui sector de activitate. Înființarea fermelor de vaci reprezintă unul din factorii critici pentru dezvoltarea sectorului zootehnic primar, iar necesitatea creării fermelor de vaci se resimte, actualmente, stringent în R. Moldova, de aceea cooperativele și

întreprinderile de prelucrare tind să creeze astfel de ferme, pentru a dispune constant de materie primă.⁴

Pentru a începe o afacere în domeniul sectorului zootehnic, pentru început mai rentabil este procurarea a 20 de capete de vite. Vacile de prăsilă se mulg 305 zile pe an.

Astfel, de la o vacă mulgătoare se pot obține anual 7000 kilograme de lapte, iar de la 20 de vaci - 140000 kilograme anual cu grăsimea de 3,8%, din care 600 litri de lapte se lasă pentru viței. Așadar, vor rămîine 139400 kilograme de lapte, care va fi realizat cu 5 lei pe kilogram și cu grăsimea de 3,5%. Deci la cele 139400 kilograme de lapte se adaugă diferența obținută în baza grăsimii conform calculului $\frac{139400 \times 3,8\%}{3,5\%} = 151348$ kilograme.

Astfel, venitul la desfacerea laptelui este de 756740 lei.

Din acest venit proprietarul va cheltui:

1. Cheltuieli pentru întreținerea și hrana vitelor

	Arenda încăperii	Sîloz	Fînaj	Concentrate	Sare	Cretă	Melasă	Masă verde
Volumul anual de hrană (în tone)	-	108	54	48	0,041	0,040	1,8	198
Suprafața (în hectare)	-	1,1	1,0	1,0	-	-	-	-
Suma anuală, lei	300	10800	8100	48000	57	40	4500	19800

2. Cheltuieli pentru îngrijirea animalelor

	Energia electrică	Motorină	Medicamente	Întreținerea utilajului	Reparația încăperilor	Însămînțarea vitelor
Suma anuală, lei	18250	49275	40000	20000	15000	5000

3. Cheltuieli pentru remunerarea muncii

	Operatori, 2 unități	Tractorist, 1 unitate	Veterinar, 1 unitate	Paznic, 1 unitate	Electrician, 1 unitate
Suma anuală, lei	57600	33600	38400	16800	25400

Astfel, din venitul obținut de la comercializarea laptelui de 756740 lei se scad cheltuielile în sumă de 400132,80 lei și profitul proprietarului va constitui 356607,20 lei.⁵

BIBLIOGRAFIE

1. Materialele Catedrei planificare și organizare a Universității Agrare din Moldova, 2006.
2. Lozovanu Carolina, Restructurarea industriei lactatelor prin integrarea producerii, prelucrării și comercializării producției. Autoreferat al tezei de doctor, Chișinău, 2005.
3. Тома М.Ф., Кормовые рационы и нормы кормления для сельскохозяйственных животных, Москва, 1963.
4. Catan Petru, Efras Elena, Țurcan Petru, Stratau Alexandru, Managementul agrar, Bălți, 2009.

NOTE

¹ Catan Petru, Efras Elena, Țurcan Petru, Stratan Alexandru, Managementul agrar, Bălți, 2009. - P. 297.

² Кормовые рационы и нормы кормления для сельскохозяйственных животных, Москва, 1963. - P.13.

³ Кормовые рационы и нормы кормления для сельскохозяйственных животных, Москва, 1963. - P.19.

⁴ Lozovanu Carolina, Restructurarea industriei lactatelor prin integrarea producerii, prelucrării și comercializării producției. Autoreferat al tezei de doctor, Chișinău, 2005.

⁵ Materialele Catedrei planificare și organizare a Universității Agrare din Moldova, 2006.

Prezentat: 16 mai 2009.

Recenzent: Petru CATAN, doctor în științe economice, conferențiar universitar.

E-mail: cusmir_sergiu@mail.md

CONȘTIENȚIZAREA MĂRCII DE CĂTRE CONSUMATOR

Ecaterina TINCU,
masterandă,
Universitatea „Alexandru Ioan Cuza”, Iași

RESUME

La theorie economique nous dit que la marche constitue le lieu ou se rencontre la demande avec l'offre. Pour savoir quelle est l'offre on suffit d'étudier l'activité des concurrents, mais pour savoir quelle est la demande on doit connaître les prétentions des consommateurs. C'est pour ça qu'il existe le marketing et les personnes qui s'en occupent.

Pour les marketeurs existe une définition: la théorie de l'activation attendue de la mémoire. La mémoire signifie en effet la récupération des expériences passées, mais pour comprendre cela on doit premièrement comprendre que signifie l'association.

142 Quand on entend "Antonio, fa caldo", bien sûr que beaucoup de nous nous allons penser au Nестea. De même, Altex, a un Claire positionnement dans l'esprit des individus, "les plus petites taxes, les plus petits prix". Toutes ces réactions ont lieu grâce au fait que l'esprit de l'individu fonctionne à l'aide des associations. Il y a des choses qui nous souviennent des autres, par exemple, quand on voit une personne connue, avant qu'elle se tourne, nous nous souvenons son visage et son nom.

Comme marketeurs nous sommes intéressés que les produits et l'image de notre brand soient situés sur une première position dans l'esprit des individus au moment où ils pensent d'acheter un produit d'une catégorie donnée.

Pour déclencher l'association, premièrement on doit créer une connexion à l'aide d'une chose de l'esprit ou de l'environnement du consommateur (il est préférable que cela apparaisse au moment et au lieu de l'achat.) une image, une expression, un son (déclencheur).

Les marketeurs sont intéressés sur les échanges de la puissance d'une association, pour savoir quelle est la distance entre deux ou plusieurs choses dans l'esprit de l'acheteur et comment peut-elle devenir plus forte par répétition.

Teoria economică ne spune că piața este locul de întâlnire a cererii cu oferta. Dacă a cunoaște oferta este suficientă deseori o analiză a concurenței, cunoașterea cererii este deosebit de

complicată. Chiar dacă am limita analiza cererii doar la consumatorii individuali, eliminându-i forțat pe cei industriali, ne-am afla în fața unei imensități de factori care influențează cererea. Poate acesta este

și motivul pentru care marketingul înțelege prin piață exact *consumatorii*.

Evaluarea efectelor publicității asupra comportamentului de cumpărare este crucială, iar evaluarea efectelor mintale nu o poate substitui pe cea dinții, ci se completează reciproc și oferă împreună informații legate de ce funcționează sau nu o reclamă.

Neurochirurgul Wilder Penfield a condus, în 1959, un experiment care presupunea introducerea unei sonde electrice microscopice în creierul unui pacient conștient, capabil să converseze pe durata experimentului. Cînd medicul atingea anumite puncte din creierul acestuia, pacientul putea să descrie cu acuratețe momente trecute din viața lui: vizionarea unui film în sala de cinema unde se simțea un miros de parfum ieftin, o melodie, o experiență din copilărie, lucruri la care pacientul nu se mai gîndise de foarte mult timp. Acest experiment a constituit punctul de plecare pentru ceea ce numim astăzi *teoria activării prelungite a memoriei*.

Memoria înseamnă, de fapt, recuperarea unor experiențe trecute. Iar pentru a înțelege această noțiune, trebuie mai întii să înțelegem ce înseamnă *asociere*. Cînd auzim „**Antonio, fa caldo**”, cu siguranță mulți dintre noi ne vom gîndi la *Nestea*. De asemenea, Altex are o poziționare clară în mintea oamenilor, „**cele mai mici rate, cele mai mici prețuri**”. Toate aceste reacții se datorează faptului că mintea funcționează cu ajutorul asocierilor. Unele lucruri ne aduc aminte de altele. De exemplu, ne aducem aminte adesea, în timp ce ascultăm pe cineva într-o discuție, de ceva ce vrem să spunem și noi. Procesul de asociere lasă mințile noastre să completeze mult mai multe

amintiri din fragmente de informație. Cînd vedem spatele unei cunoștințe, înainte ca ea să se întoarcă, ne aducem aminte cum arată și cum se numește.

Memoria poate fi reprezentată ca o rețea mentală care poate include pe larg lucrurile pe care le-am văzut și auzit și lucruri strîns legate de acestea. Asocierile declanșate se află la baza imaginii unui brand și oferă un sprijin important pentru poziționarea produsului.

Conexiunile sînt asemenea mușchilor. Dacă sînt antrenate, devin mai puternice și nu-și pierd din intensitate. Cu toții avem mușchi la picioare, dar dacă vrem să-i folosim în alergări pe distanțe lungi, ei trebuie să fie antrenați, puternici și rezistenți. Conexiunea, într-o anumită măsură, există, dar pentru că nu a fost folosită, nu mai funcționează automat.

Ca marketeri, ne interesează ca produsele și imaginea brandului nostru să fie situate pe o primă poziție în mintea oamenilor atunci cînd se gîndesc să cumpere un produs dintr-o anumită categorie.

Pentru a declanșa asocierea, trebuie, mai întii, creată o conexiune cu ajutorul unui lucru din mintea sau mediul înconjurător al consumatorului, care în mod ideal ar trebui să apară în momentul și locul cumpărării: o imagine, o expresie, un sunet (declanșator).

Marketerii sînt interesați de schimbările în puterea unei asocieri, pentru a afla cît de apropiate sînt două sau mai multe lucruri în mintea cumpărătorului și cum poate deveni mai puternică asocierea prin repetiție. Puterea unei conexiuni este dată de procentajul de oameni care au dat același răspuns. Sensul asocierii este important, astfel probabilitatea că expresia *carte de credit* să declanșeze apariția

brandului *VISA* nu este aceeași ca și în situația inversă.

De exemplu, reclama pentru sucul de fructe „Minute Maid”. O fetiță cu părul împletit în două coșige ține în mână un pahar de suc și întreabă: „Mamă, pot să mai primesc niște calciu?” Această cerere repetată a fetei explică cum „Minute Maid” are același conținut în calciu ca și laptele, fiind mai sănătos și mai delicios decât laptele, astfel încât copiii să beneficieze de suplimentul de calciu. Testul final pentru această reclamă este dacă mai mulți oameni cumpără „Minute Maid” sau dacă sînt mai dispuși să-l cumpere. Logica procesului este: dacă atunci cînd consumatorii se gîndesc la suc de fructe, este mai probabil să se gîndească la „Minute Maid” (conștientizarea mărcii), dacă atunci cînd se gîndesc la această marcă se gîndesc că este mai bună, mai sănătoasă (imaginea mărcii) și dacă a fi mai bun pentru sănătate este mai important în cazul unui suc de fructe (importanța atributului), atunci ne putem aștepta ca mai mulți oameni să cumpere „Minute Maid”. Reclama mai poate acționa și prin declanșarea asocierii create între „Minute Maid” și lapte, deoarece produsul nu a fost prezentat ca un suc de fructe sănătos, ci ca o alternativă a laptelui pe care unii copii nu-l agreează.

Ca să rămînem tot la capitolul asocieri/conștientizarea mărcii, vom face apel la altă marcă comercială, poate mult mai cunoscută decât sucul „Minute Maid” și anume marca de țigări *CARPAȚI*.

CARPAȚI au fost cele mai fumate țigări din România. Marca românească de țigări *CARPAȚI* are o istorie veche, fiind folosită de-a lungul timpului drept brandul din popor. Alături de alte mărci, crescute în România „fără bani”, țigările *CARPAȚI*

au devenit foarte cunoscute din lipsa de alternative, mai ales în perioada comunismului. La ora actuală, sînt puțini fumători care să nu fi încercat niciodată marca autohtonă de țigări. După ce a trecut de mai multe regimuri, supraviețuind de fiecare dată, brandul *CARPAȚI* a intrat într-un con de umbră imediat după liberalizarea pieței de desfacere (anii '90 ai secolului trecut).

CARPAȚI este una din mărcile din timpurile apuse care a trecut testul actualului sistem social-economic și politic. Țigările *CARPAȚI* se mai produc și astăzi, deși nu le vedem foarte des în vitrinele buticurilor. Din 2005, și-au schimbat rețeta (pentru a se adapta cerințelor europene în material de calitate a tutunului), ambalajul și prețul.

În zilele noastre, marca de țigări *CARPAȚI* este considerată unul din brandurile care se adresează consumatorilor cu venituri mai reduse. Deși *CARPAȚI* ca marcă, are ecou în mintea consumatorului român, financiar a pierdut bătălia; țigările *CARPAȚI* au acum o cotă de piață de circa 3,5%. În continuare, vom analiza testul de percepție/asociere, din cadrul cercetării noastre, căruia i se mai spune și *metoda portretului chinezesc*.

La o primă analiză, observăm că termenul de *țigări* este predominant, acest lucru denotă faptul că totuși persoanele intervievate (jumătate din numărul lor, în total fiind 24) au recunoscut această marcă, adică fiind vorba de o marcă de țigări românești.

O pondere mare, în această asociere, o au și munții românești care poartă același nume. Mă întreb ce ar fi scris un străin la acest test de asociere a mărcii *CARPAȚI*.

Dacă facem o analiză mai detaliată a acestui test, pornind de la prima asociere

– țigări, vom observa că acestea generează o serie de efecte negative, cum ar fi: nicotină, boli, tușit nesănătos, dezgustător, fum, cancer.

În pofida acestora, pentru unii CARPAȚI (probabil și sigur neținând cont că este o marcă de țigări) se asociază cu excursii și fete.

Aceste asocieri precizează faptul că impactul pe care îl are marca în mintea consumatorului trimite direct către spațiul mioritic românesc, atît ca țigări tipic românești, dar și ca munți.

În urma interpretărilor efectuate am observat că marca CARPAȚI este cunoscută de marea majoritate a intervievaților (mai mult de 50%) ca fiind marcă românească de țigări. Și nu doar atît, persoanele intervievate au recunoscut că este vorba de o marcă veche, ținînd seama de momentul apariției acesteia pe piață, calitatea și segmentul de consumatori căruia i se adresează. Totodată, adjectivele și substantivele asociate întăresc imaginea și caracteristicile definitorii ale mărcii, cum ar fi: vechi, tușit, nesănătos, nicotină, boli, cancer, societate.

Nr. bilet	TESTUL DE ASOCIERE	METODA PORTRETULUI CHINEZESC				
		VIP	CULOARE	ANIMAL	SPORT	VEHICUL
1.	țigări	Ceaușescu	Negru	Urs	Scrimă	Trabant
2.	munți	Gh. Hagi	Galben	Cîine lup	Fotbal	Hummer
3.	țigări	-	-	-	-	-
4.	încredere	Paul Newman	Castaniu	Cîine	Table	Dacia
5.	dezgustător	Viorel Lis	Gri fumuriu	Rozătoare	Bungee-jumping	Elicopter
6.	țigări	Tăriceanu	Negru	Hienă	Tenis de masă	Dacia
7.	fum, țigări, boli	Gigi Becali	Verde	Cerb	Fotbal	W
8.	fum	Irina Loghin	Negru	Zimbru	Aerobic	Bicicletă
9.	țigări vechi	Florin Piersic	Alb	Lup	Fotbal	Dacia 1310
10.	munte	Adrian Năstase	Verde	Bursuc	Bungy geamping	Toyota 4x4
11.	țigări	Cornel Dinu	Alb	Cerb	Alpinism	ATV
12.	țigări, munți	Ghiță Mureșan	Negru	Girafă	Tir	Dacia Logan
13.	țigări, alb, munți	Țiriac	Verde/alb	Cerb	Golf	Trabant
14.	țigări ieftine	Adi Minune	Alb	Găină	Alergat	Trabant
15.	țigări proaste	Băsescu	Verde	Rîs	Fotbal	Dacia 1310
16.	țigări, nicotină	Dinu Patriciu	Alb	Urs	Golf	Trabant
17.	țigări, cancer, societate	-	Galben	Păianjen	Individual/echipă	VW

18.	țigări, munți	T. Băsescu	Gri	Ris	Ciclism	Dacia1310
19.	țigări	Ceașescu	Roșu	Pitbull	KI	Trabant
20.	munți, excursii, fete	Burebista	Gri	Urs	-	Aro 24D
21.	vechi, nesănătos	Gil Dobrică	Galben	Cîrțiță	Hokei	Trabant
22.	fum, tușit	M. Rădulescu	Alb	Vulpe	Box	Bicicletă
23.	țigări ieftine, munți românești	Philip Moris	Alb	Capră	Bungee Jumping	Trabant
24.	tutun	M. Rădulescu	Verde	Urs	Înot	Tren

BIBLIOGRAFIE

Babiuc, Victor, *Riscurile contractuale în vânzarea comercială internațională*, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1982.

Costea, Carmen, *Afaceri comerciale: abordări moderne*, All Beck, 2005.

Dijmărescu, Ion, *Managementul inteligenței economice*, Academia Română de Management, Editura Luminalex, 1998.

Dinu, Vasile, *A vinde cu success în comerțul cu amănuntul*, Alpha, 2002.

Galupa, Angela, *Analiza microeconomică a consumatorului și producătorului: aplicații*, Editura ASE, 2003.

Fritz, Roger, *Fără risc nu există câștig*, Editura AMALTEA, București.

Ziglar, Zig, *Arta vânzării*, Almatea, 2004.

Prezentat: 7 mai 2009.

Recenzent: Valeriu DORNESCU, doctor, conferențiar universitar, Facultatea de Economie și Administrarea Afacerilor, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza”, Iași, România.

E-mail: caterina260@yahoo.com

DIMENSIUNI CONCEPTUALE PRIVIND FUNCȚIA PUBLICĂ, FUNCȚIONARUL PUBLIC ȘI MANAGEMENTUL FUNCȚIEI PUBLICE ȘI FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Vladimir GARȘTEA,
doctorand, Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The objective of Total Quality Management is to increase the efficiency and efficacy in order to satisfy the clients' interests.

The system of Total Quality Management can be introduced as a result of a superior management decision. In Public Administration, this is a decision that belongs to politicians. The arguments (reasons) that support the idea to implement the Total Quality Management are based in the following: costs reducing, income increasing, productivity growing, image improving; competitiveness uncreasing, environment improving; proactive position (a better planning allows the a efforts' concentration in solving the most important problems and reduces the time dedicated to „trutting ant the fire”).

Conform Constituției Republicii Moldova organele celor trei puteri - legislativă, executivă și judecătorească - au datoria de a exercita o anumită funcție - legislativă, executivă sau judecătorească. Potrivit teoriei separației puterilor în stat, funcțiile pe care statul le dobîndește în asigurarea suveranității sale, funcția legislativă, funcția executivă și funcția judecătorească nu pot fi realizate decît prin exercitarea lor de către puteri independente, reprezentate la nivel politico-juridic de organe corespunzătoare. Toate aceste funcții se exercită în scopul satisfacerii intereselor generale ale societății. Funcțiile

sînt exercitate prin intermediul serviciului public.

Pentru a-și realiza sarcinile, serviciul public este dotat, încă de la înființare, cu funcții publice clasate în ordine ierarhică, stabilindu-se pentru fiecare atribuții de putere publică, într-o anumită sferă de competență.

Dreptul public, în general, și știința dreptului administrativ, în particular, cunosc o gamă de accepțiuni ale noțiunii „funcție publică”. În sens larg, funcția publică este un element esențial ce exprimă felul activității la a cărei prestare persoana s-a obligat, prin raportul juridic de drept pub-

lie sau privat. În *sens restrâns*, funcția publică reprezintă totalitatea atribuțiilor și responsabilităților stabilite de autoritatea sau instituția publică respectivă, în temeiul legii, în scopul realizării competențelor sale.¹

Elemente de analiză a funcției publice găsim încă la gânditorii antici Confucius (551 – 479 î.Hr.), Platon (427 – 347 î. Hr.), Aristotel (384 - 322 î.Hr.), Polibiu (201 – 120 î.Hr.), Ciceron (106 – 43 î.Hr.) și alții. Chiar dacă lucrările lor sînt axate pe analiza și sistematizarea formelor de organizare statală, găsim aici și elemente ce se referă la funcția publică și funcționarii publici de atunci, ca executori ai funcțiilor statului. Astfel, Platon expune, în renumita sa lucrare „Republica”², viziunea sa asupra statului ideal și descrie cele trei pătri sociale: a) țărani și meșteșugarii; b) militarii și funcționarii; c) conducătorii înțelepți. Aristotel³, descriind în lucrarea „Politica” statul atenian, argumentează că în stat trebuie să funcționeze trei părți: a) adunarea generală; b) corpul funcționarilor; c) corpul judecătoresc. Ideile lui Aristotel au fost preluate și dezvoltate de gândirea politică din perioada ulterioară, contribuind substanțial la conceperea guvernării moderne.⁴

După cum menționează M. Postolache, în sec. XIX apare necesitatea diferențierii funcționarilor în dependență de caracterul importanței atribuțiilor realizate. În rezultat, se instituie rangurile funcțiilor publice, iar funcționarilor li se atribuie gradul superior sau inferior.⁵

Literatura de specialitate contemporană prezintă mai multe definiții ale noțiunii de funcție publică.

Astfel, cercetătorul român P.Negulescu definește în lucrarea „Tratat de drept administrativ” *funcția publică* ca un complex de puteri și competențe, organizat de

lege pentru satisfacerea unui interes general, în vederea de a fi ocupată, în chip temporar, de un titular (sau mai mulți), persoană fizică care, executînd puterile în limitele competenței, urmărește realizarea scopului pentru care a fost creată funcțiunea⁶. Această definiție a fost formulată în prima jumătate a secolului trecut, dar și-a păstrat actualitatea.

Renumitul cercetător român, A.Iorgovan a definit *funcția publică* ca o situație juridică a persoanei fizice – investită, legal, cu atribuții în realizarea competenței unei autorități publice ce constă în ansamblul drepturilor și obligațiilor care formează conținutul raportului juridic⁷ complex dintre persoana fizică respectivă și organul care l-a investit. Aceste două definiții de referință în materie nu epuizează perspectivele de analiză a noțiunii de funcție publică.

Conform noțiunii acceptate de un grup de autori, *funcția publică* este constituită din competențe stabilite de lege cuprinzînd atribuțiile necesare satisfacerii intereselor generale și scopurilor de interes public pentru care a fost creată, neputîndu-se admite ca ea să fie utilizată în scopuri personale⁸. Funcția publică dispune de un conținut care se materializează prin atribuții, puteri, competențe proprii care o deosebesc de alte funcții. Conținutul dat este stabilit prin actul administrativ care înființează această funcție.

În Republica Moldova, funcția publică este o instituție expres coordonată legislativ și exclude orice element arbitrar. Astfel, pentru prima dată în cadrul legal a fost formulată această noțiune în 1995. În conformitate cu art.1 aliniat 2 al *Legii serviciului public*⁹ (1995), *funcția publică* înseamnă „unitatea primară a autorității publice, care determină locul și rolul

cetățenilor în munca socială în sistemul serviciului public, drepturile și obligațiile, exigențele față de pregătirea lui profesională”. În definiția dată, prin cetățeni urmează să avem în vedere persoanele care vor ocupa funcțiile publice, adică funcționării publici. Tot în această lege, pentru prima dată a fost definită noțiunea de funcționar public. Aliniatul 3 al articolului 1 al Legii serviciului public stipulează că „funcționar public înseamnă persoana care ocupă funcție de stat remunerată și care dispune de ranguri și grade, stabilite în conformitate cu principiile prezentei legi”. Conform Legii contenciosului administrativ,¹⁰ „funcționar public este persoana numită sau aleasă într-o funcție de decizie sau de execuție din structura unei autorități publice.”

În conformitate cu *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* din 2008, funcția publică reprezintă „ansamblul atribuțiilor și obligațiilor stabilite în temeiul legii în scopul realizării prerogativelor de putere publică”.¹¹

Așa cum funcția publică constituie o condiție sine qua non pentru definirea funcționarului public, la fel și statutul funcției publice este condiție imperativă pentru materializarea statutului juridic al funcționarului public.¹²

Astfel, conchidem că prin *funcție publică* se înțelege ansamblul sarcinilor, competențelor și responsabilităților cu care sînt investite persoanele desemnate sau numite pentru a realiza obiectivele compartimentului și/sau instituției din care fac parte.

Dependența și suprapunerea este, practic, ideală, dacă abstractizăm faptul că perioada în care funcția publică este vacantă, e posibilă existența acesteia de

sine stătător, nefiind acoperită de activitatea unui funcționar public. Observăm o suprapunere totală și putem conchide, în acest sens, că nu poate exista funcționarul public, fără a exista funcția publică și, respectiv, nu putem vorbi despre un statut juridic concret al funcționarului public fără existența statutului funcției publice.

Conform art. 7 din *Legea serviciului public* (1995)¹³, funcția publică și statutul ei juridic se instituia de Parlament, de Președintele Republicii Moldova, de Guvern și de alte autorități publice centrale sau locale, în limita competențelor stabilite de Constituție și alte legi.

Conform articolului 6 din *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* (2008), funcția publică se instituie în temeiul actelor Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului și ale altor autorități publice, emise în limitele competenței lor, stabilite de Constituție și de alte legi. Astfel, dacă în legea din 1995 sînt indicate autoritățile ce pot institui funcții publice, în legea din 2008 legiuitorul se axează pe actele în rezultatul adoptării cărora se instituie funcția publică, din start determinînd obligativitatea prezenței actului de instituire.

Statutul juridic al funcției publice se stabilește în dependență de nivelul organizatorico-juridic al autorității publice care angajează funcționarul, de asemenea, în funcție de locul și rolul acestei funcții în structura autorității publice, de caracterul și nivelul de competență profesională necesară pentru ocuparea funcției respective.

Statutul juridic al funcției publice include drepturile, obligațiile, responsabilitatea funcționarului public, exigențele față de pregătirea lui profesională.

În scopul perfecționării sistemului de

informare, selectare și repartizare a cadrelor din serviciul public, al organizării raționale și sporirii eficienței muncii lor, diferențierii salariilor în raport cu complexitatea activității în funcția dată, precum și în scopul soluționării altor chestiuni ce țin de serviciul public, s-a elaborat un clasificator unic al funcțiilor publice și caracteristicile modului de calificare a funcțiilor publice, aprobate de Guvern.

Astfel, statutul juridic al funcției este elaborat în temeiul Clasificatorului unic al funcțiilor publice și al caracteristicilor modelului de calificare a funcțiilor publice.

Orice funcție publică este instituită și desființată atunci când autoritatea competentă este în drept a desființa funcția publică. Autoritatea publică, care a instituit funcția respectivă, desființează funcția considerând că nu mai este necesară sau că atribuțiile funcției date pot fi delegate și realizate în cadrul altor funcții.

Funcția publică se instituie în vederea acoperirii necesității în activitatea serviciului public și, respectiv, pentru a satisface această necesitate urmează a fi ocupată de o persoană.

Conform Legii serviciului public (1995)¹⁴, exercitarea funcției publice în Republica Moldova era statuată pe următoarele principii:

- asigurarea imediată și eficientă, liberă de prejudicii, corupție, abuz de putere și presiuni politice a tuturor activităților efectuate de funcționarii publici;
 - selectarea titularilor funcțiilor publice exclusiv după criteriul competenței; egalitatea șanselor la intrarea și promovarea în calitatea de funcționar public;
 - stabilitatea funcționarilor publici.
- În conformitate cu legislația în vigoare

(adoptată în 2008),¹⁵ serviciul public se bazează pe principiile legalității, profesionalismului, transparenței, imparțialității, independenței, responsabilității, stabilității și loialității. Astfel, expres aceste principii stau și la baza instituirii funcției publice.

Titularizarea pe o funcție publică nu se efectuează pe baza unui contract, ci a unui act unilateral de numire. Numirea este un act administrativ unilateral care determină efecte juridice, și nu un act bilateral.

Sînt situații în care prin acte normative, decizii ministeriale sau prin regulamente interioare de organizare și funcționare, se pot schimba condițiile fără ca funcționarul să aibă vreun drept de a protesta împotriva măsurii respective care poate să-l prejudicieze.

Numirea într-o funcție publică constituie o procedură de drept public înfăptuită prin acte administrative, iar situația juridică a funcționarului public este statutară.

Funcționarii publici numiți prin procedura de drept public exercită puterea publică avînd dreptul de a-și îndeplini funcția în cadrul competenței stabilite de lege.

Actul administrativ de numire, fiind un act de putere publică, este opozabil tuturor, din data publicării sale în Monitorul Oficial sau aducerii la cunoștință a deciziei, dispoziției, respectiv, de cînd funcționarii publici au fost investiți cu sarcinile, competențele și responsabilitățile corespunzătoare postului și funcției respective.

Practica internațională demonstrează că funcțiile publice sînt ocupate de către persoane fizice, de obicei, prin numire sau alegere. De regulă, numirea persoanelor fizice într-o funcție publică se face prin concurs. Prin numire ocuparea funcțiilor se face de către Președintele Republicii

Moldova, care potrivit art. 82 din Constituția Republicii Moldova, numește Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament. În alte funcții, numirile se fac de către Prim-ministru. Astfel, în conformitate cu prevederile articolului 98 (2) din Constituția Republicii Moldova, Prim-ministrul cere votul de încredere al Parlamentului asupra programului de activitate și a întregii liste a Guvernului.

Numirea în funcțiile publice din ministere și din celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și funcțiile serviciilor descentralizate este prerogativa autorităților publice centrale.

Analizînd totalitatea caracteristicilor funcției publice menționate de cercetători, putem evidenciază unele trăsături distincte ale funcției publice, și anume că:

- drepturile și obligațiunile funcționarilor publici sînt stabilite pe cale unilaterală de către organele statale prin norme juridice;

- drepturile și obligațiunile prevăzute în statut – ca atribuții ale funcției de stat – sînt exercitate în vederea realizării puterii publice: continuitatea exercitării acestei funcții; cel investit cu o funcție publică se află într-un raport de subordonare față de cel care l-a investit cu această funcție; cel investit cu o funcție publică se află într-un raport de autoritate față de terți.

Mai mulți cercetători au stăruit asupra stabilirii unor clasificări ale funcției publice (Matei L., Managementul resurselor umane¹⁶). Astfel, în conformitate cu următoarele criterii de clasificare, distingem:

- din punctul de vedere al importanței funcției între :

- funcții de conducere;
- funcții de execuție.

- din punctul de vedere al domeniului

de exercitare a funcției publice :

- funcții civile;
- funcții cu caracter militar;
- din punctul de vedere al regimului

aplicabil:

- funcții cărora li se aplică regimul juridic prevăzut în statut – ca drept comun;

- funcții cărora li se aplică regimuri speciale prevăzute – pe lângă statutul funcționarilor – în alte statute speciale..

- din punctul de vedere al naturii funcției:

- funcții de conducere exclusiv administrative (ex.: ministru, director, secretar general);

- funcții de conducere de specialitate (ex.: contabil, arhitect, inginer).

Tipologia funcționarilor publici. În conformitate cu legislația Republicii Moldova, funcționarul public este persoana numită într-o funcție publică. În literatura de specialitate regăsim mai multe criterii de clasificare a funcționarilor publici. Vom prezenta clasificarea funcționarilor publici ținînd cont de aspectul juridic și cel managerial. Astfel, cercetătoarea română, V.Vedinaș, venind cu o abordare mai mult juridică, evidențiază următoarele criterii¹⁷:

- **regimul juridic aplicabil:** funcționari contractuali și funcționari statutari, iar aceștia din urmă pot fi, la rîndul lor, funcționari supuși statutului general și funcționari supuși unor statute speciale;

- **rigurozitatea disciplinei:** funcționari publici civili, funcționari publici militari, funcționari civili din armată sau poliție;

- **modul de desemnare a titularilor:** funcționari numiți, funcționari aleși, desemnați în alte moduri;

- **independența față de politic:** funcționari publici cu caracter politic, funcționari publici de carieră, sustrași jocului politic;

- **preponderența unor activități în competența funcției:** funcționari publici de conducere și funcționari publici de execuție;

- **natura autorității publice din care face parte funcția publică:** funcționari publici care fac parte din structura unor autorități de natură statală și funcționari publici locali.

Cercetînd funcția publică și funcționarul public din punctul de vedere al managementului public, cercetătorii de domeniu evidențiază și o altă clasificare. Astfel, Armenia Androniceanu prezintă în lucrarea „Noutăți în managementul public”¹⁸ un set de criterii taxonomice:

a) după perioada de timp pe care se exercită funcția publică: *funcționari publici debutanți*, pentru o perioadă de, cel puțin, 6 luni, dar nu mai mult de doi ani; *funcționari publici definitivi*;

b) în raport cu nivelul studiilor necesare, funcționarii publici definitivi sînt grupați în trei categorii: *funcționari publici cu studii superioare de lungă durată*, absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă; *funcționari publici cu studii superioare de scurtă durată* absolvite cu diplomă; *funcționari publici cu studii medii, liceale sau postliceale* absolvite cu diplomă;

c) după conținutul activităților desfășurate de către funcționarii publici se disting: funcționari publici categoria A, implicați în aplicarea și executarea legilor, elaborarea de studii, control, consiliere, coordonare, conducere, elaborarea de reglementări, luarea deciziilor sau alte activități care necesită cunoștințe superioare de specialitate; funcționari publici categoria B, implicați în activități pentru aplicarea și executarea legilor, studii, îndrumare, elaborarea unor proiecte de

reglementări, lucrări pregătitoare pentru luarea deciziilor, unele activități de conducere; funcționari publici de categoria C, care vizează aplicarea și executarea legilor și a altor reglementări, activități de birou sau de control care necesită o cultură generală medie și cunoștințe tehnice sau profesionale de nivel mediu.

d) în funcție de clasa în care se încadrează : funcționari publici de clasa a III-a, nivel minim; funcționari publici de clasa a II-a, nivel mediu; funcționari publici de clasa I, nivel maxim;

e) în funcție de gradul în care se încadrează : funcționari publici de gradul I, nivel minim; funcționarii publici de gradul II, nivel mediu, funcționarii publici de gradul III, nivel maxim;

f) în funcție de natura competențelor decizionale: funcționari publici de conducere, funcționari publici de execuție;

g) după poziția pe care se situează funcționarii publici în structura formală: funcționari publici de nivel superior; funcționari publici de nivel mediu; funcționari publici de nivel inferior;

h) după natura postului: funcții de conducere cu o natură exclusiv administrativă; funcții de conducere de specialitate;

i) în funcție de tipul actului normativ în care sînt menționați: funcționari publici prezentați în statutul funcționarilor publici și funcționari publici prezentați în statute speciale;

j) în funcție de implicarea funcționarilor în procesul decizional: funcționari publici de decizie, funcționari publici implicați în pregătirea deciziilor administrative; funcționari implicați în aplicarea deciziilor administrative.

Dezvoltarea managementului funcției publice și al funcționarilor publici necesită, în primul rând, cunoașterea și înțelegerea cât mai deplină a rolului și particularităților resurselor umane din cadrul administrației publice centrale și locale. Formarea, recrutarea, promovarea și perfecționarea personalului din administrația publică au o deosebită însemnătate în asigurarea unui personal calificat în cadrul autorităților acesteia. Este necesar să avem în vedere faptul că eficiența administrației depinde în egală măsură și de modul în care acest personal este gestionat și, nu în ultimul rând, de managementul resurselor umane din administrația publică¹⁹.

Noțiunea de management al funcției publice este esențială pentru conturarea unei imagini complete asupra acestei instituții. Conceptul poate fi analizat în sens *material funcțional* și în sens *formal organic*.

În sens *material - funcțional*, prin managementul funcției publice se evocă actele **juridice și operațiunile materiale**, prin care se recrutează funcționarii publici și se materializează situația lor profesională (promovări, avansări etc.), inclusiv structurile de organizare a funcției publice (organigrama, statul de funcții)²⁰.

În sens *formal organic*, se au în vedere **autoritățile și organismele** implicate în derularea activităților de gestionare a funcției publice, atât a celei centrale, cât și a funcției publice locale.

Astfel, **managementul funcției publice** reprezintă un proces complex, ai cărui actori, funcționarul public și autoritățile sau instituțiile publice implicate, contribuie la planificarea și dezvoltarea carierei prin următoarele: **recrutare, selecție/modificări** în structura carierei realizate potrivit politicii de personal a instituției

(avansare, transfer, redistribuire, concurs/examen, delegare, detașare, numire/angajare temporară, mutare).

V. Vedinaș apreciază în lucrarea *Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarului public* că „gestiunea funcției publice este concepută ca activitate de organizare a carierei funcționarului, de la debutul acesteia pînă la încheiere, activitate dominată de două principii, aparent diametral opuse, dar care, prin specificul instituției funcției publice, se impun a fi armonizate. Este vorba de principiul autorității, care ține de concepția tradițională privind funcționarul public, care îl plasează pe acesta sub autoritatea superiorului său ierarhic. Superiorul este investit cu două atribute principale: a) să-i dirijeze activitatea și b) să decidă în legătură cu situația lui profesională”. Autorul arată că cel de-al doilea principiu care guvernează gestiunea funcției publice „este cel al democratizării funcției publice. Prin acest principiu se urmărește o atenuare a acestei ierarhii, între dreptul superiorului ierarhic de a decide destinul profesional al subordonatului său și dreptul funcționarului public de a-și controla acest destin, influențându-l”.

Relația biunivocă *funcționar public - superior ierarhic* direct în procesul de evaluare a performanțelor profesionale individuale se realizează prin motivarea corespunzătoare a funcționarilor publici care au obținut rezultate deosebite, prin susținerea activității de perfecționare/specializare, prin cointeresarea funcționarului public în realizarea obiectivelor instituției publice.

Un sistem de management corespunzător gestiunii funcției publice și funcționarului public²¹ asigură:

- recrutarea personalului competent și

pregătit profesional, conform cerințelor specifice postului;

- compatibilitatea permanentă între dinamica postului și aptitudinile, abilitățile și pregătirea profesională a titularului postului;

- planificarea carierei funcționarului public din perspectiva acestuia și a instituției publice în care a fost numit;

- îndeplinirea obiectivelor instituției și autorităților publice printr-o repartizare planificată a obiectivelor individuale;

- necesarul de personal pentru îndeplinirea unor misiuni de importanță majoră pentru realizarea obiectivelor fundamentale ale instituției;

- legătura funcțională între autoritatea ce gestionează funcția publică și celelalte autorități sau instituții publice ale administrației publice în ceea ce privește monitorizarea situațiilor privind *evidența funcțiilor și a funcționarilor publici; mobilitatea carierei; deontologia profesională; preocuparea instituțiilor pentru antrenarea personalului printr-o motivare corespunzătoare și identificarea necesităților de instruire*, respectiv, de perfecționare, dar, nu în ultimul rând, a ocupării posturilor vacante în baza principiilor legale cu scopul stimulării performanței;

- calitatea de receptor esențial al disfuncționalităților în aplicarea și executarea legii și, totodată, un suport pentru reglementarea armonioasă a legislației în domeniul funcției publice.

Literatura de specialitate identifică și principiile managementului funcției publice și al funcționarilor publici (de exemplu, cercetătorul Munteanu V.A. se pronunță asupra subiectului *Managementului funcției publice și al funcționarului*

*public*²²). Astfel, mai mulți autori se orientează spre:

- principiul *creării și dezvoltării unui corp* al funcționarilor publici de carieră, profesionist, onest, stabil, imparțial și neutru din punct de vedere politic;

- principiul asigurării prompte și eficiente, libere de prejudecăți, corupție, abuz de putere și presiuni politice ale tuturor activităților efectuate de funcționarii publici;

- principiul "tratamentului egal", prin aplicarea în mod nediscriminatoriu a unor criterii de selecție și promovare obiective și clar definite conform cărora orice candidat la intrarea și promovarea în corpul funcționarilor publici să aibă șanse egale;

- principiul *selecției funcționarilor publici* exclusiv după criteriul competenței;

- principiul *transparenței* în managementul funcției publice prin punerea la dispoziția tuturor celor interesați a informațiilor referitoare la modul de desfășurare a concursurilor sau a examenelor pentru ocuparea funcțiilor publice sau a altor documente administrative care pot fi făcute publice;

- principiul *evaluării obiective* a funcționarilor publici în funcție de nivelul performanțelor profesionale individuale, prin compararea rezultatelor obținute în mod efectiv cu obiectivele individuale stabilite;

- principiul *motivării generale diferențiate* a funcționarilor publici în funcție de gradul de realizare a obiectivelor individuale;

- principiul *promovării unei politici de dezvoltare* corespunzătoare a carierei în concordanță cu natura activității desfășurate, precum și cu nevoile și posibilitățile individuale și organizaționale;

- principiul *confidențialității*, prin

garantarea protejării datelor personale referitoare la funcționarii publici și schimbările intervenite în cariera acestora;

- principiul *respectului față de cetățean*;

- principiul *delegării*;

- principiul *orientării interesului* către rezultate în termeni de eficiență, eficacitate și calitate a serviciilor. Eficiența și eficacitatea se îmbunătățesc atunci când crește implicarea funcționarilor publici, când responsabilitățile sînt transferate la nivelurile inferioare ale administrației, odată cu stabilirea sistemului de responsabilități, pe fiecare nivel;

- principiul *deconcentrării și descentralizării*, astfel încît deciziile să fie luate cît mai aproape de cetățeni sau de problema la care se referă;

- principiul *separării funcțiilor politice de cele administrative*.

Concluzionînd cele expuse, putem menționa, că funcția publică are caracteristicile sale distincte de alte funcții, și anume:

- funcția publică este unitatea primară a autorității publice;

- funcția publică cuprinde un ansamblu de atribuții și responsabilități stabilite în baza legii;

- funcția publică este instituită prin act normativ emis în temeiul și în scopul executării legii;

- funcția publică dispune de caracter permanent și prezintă continuitate în vederea faptului că și trebuințele comunității sînt permanente;

- funcția publică este înstituită în scopul realizării competențelor cu care este învestită administrația publică;

- funcția publică este ocupată pe baza modalităților stricte și nu constituie obiectul unei convenții între părți și nu poate fi determinată de contract;

- funcțiile publice sînt finanțate de la bugetul de stat sau de la bugetele locale.

Persoana ce exercită funcția publică este funcționarul public. Managementul funcției publice și al funcționarilor publici este un ansamblu de procese aflate într-o continuă schimbare, în funcție de mutațiile din sistemul administrativ intern și din mediul internațional.

BIBLIOGRAFIE

¹ Munteanu, V.A., Managementul public local, Tipografia Moldova, Iași, 2003. - Pag. 265.

² Vezi Platon, Opere, vol. I și II, Republica, București, 1974.

³ Vezi Aristotel, Politica, Oradea, 1996.

⁴ Sîmboteanu, Aurel. Teoria administrației publice, CEP al USM, Chișinău, 2008. - Pag. 35.

⁵ Postolache, Marina, Serviciul public, ed. Tehnica INFO, Chișinău, 2005. - P.12.

⁶ Negulescu, P., Tratat de drept administrativ, vol. I, Institutul de Arte Grafice E. Marvan, București, 1934. - Pag. 531.

⁷ Iorgovan, Antonie, Tratat de drept administrativ, vol. 2, editura Nemira, București, 1996. - Pag. 929.

⁸ Ivan, Stelian; Bădescu, Mihai; Neagu, Aurel; Administrație publică, Editura Lumina Lex, București, 2002. - P.62.

⁹ Legea serviciului public nr. 443-XIII, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 61 din 1995.

¹⁰ Legea contenciosului administrativ nr. 793 – XIV din 10.02.2000, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 57-58 din 18.05.2000.

¹¹ Legea Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 – XVI din 04.07.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008, art. 2.

¹² Postolache, Marina. Serviciul public, Chișinău, 2005. - Pag. 29.

¹³ Legea serviciului public a Republicii Moldova nr. 443-XIII din 04.05.1995, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 61 din 02.11.1995.

¹⁴ Legea serviciului public a Republicii Moldova nr. 443-XIII din 04.05.1995, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 61 din 02.11.1995.

¹⁵ Legea Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 – XVI din 04.07.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008, art. 5.

¹⁶ Matei, Lucica. Management public, ed. Economica, București, 2001. – Pag. 243-287.

¹⁷ Vedinaș, Virginia, Statutul funcționarilor publici, București, editura Nemira, 1998. - Pag. 32.

¹⁸ Androniceanu, Armenia, Noutăți în managementul public, ed. ASE, București, 2003. - Pag. 134-135.

¹⁹ Vedinaș, Virginia. Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarului public, Ediția a III-a, op. cit. - P.32.

²⁰ Asupra acestei noțiuni a se vedea pe larg J. M. Auby, R. Ducos Ader, Droit administratif, 70, ed. Dolloz, 1986, cap. Gestiunea funcției publice.

²¹ Vedinaș, Virginia, Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarului public, Ediția a III-a, op. cit. - P. 35.

²² Munteanu, V.A., Management public local, Tipografia Moldova, Iași, 2003. - Pag. 265.

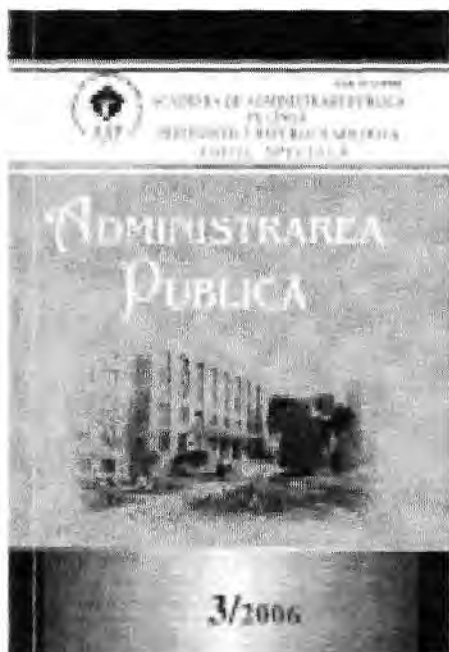
Prezentat: 26 mai 2009.

Recenzent: Mihail PLATON, doctor habilitat în științe economice, profesor universitar.

E-mail: bendisgroup@yahoo.com

A V I Z

Continuă abonarea la ziarul "Funcționarul public" și la revista metodico-științifică "Administrarea Publică" pentru anul 2009, editate de Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova.



Revista

"Administrarea Publică"
apare trimestrial.

Costul unui abonament:

1 an - 120 lei 00 bani;

6 luni - 60 lei 00 bani;

3 luni - 30 lei 00 bani.

Indice poștal - 76957.



Ziarul

"Funcționarul public"
apare de 2 ori pe lună.

Costul unui abonament:

1 an - 96 lei 00 bani;

6 luni - 48 lei 00 bani;

3 luni - 24 lei 00 bani.

Indice poștal - 67919.

Secția activitate editorială

Vlad CIOBANLI - *șef secție*
Mihai MANEA - *specialist principal*
Elvira SENIC- *specialist principal*
Ana SPATARENCO - *specialist principal*
Elena BALMUȘ - *specialist coordonator*

INDICE POȘTAL: 76957
ADRESA REDACȚIEI:
MD-2070, mun. Chișinău,
str. Ialoveni, 100
Tel.: 28.40.78, fax: 28.48.71
E-mail: sac@aap.gov.md

Dat la cules Copertare la Tipografia
04.05.2009 Editurii "Universul"
Bun de tipar Tiraj 350 ex. Hârtie ofset.
16.06.2009 Preț contractual

ISSN 1813-8489