

ISSN 1813-8489
Categoria C

Administrarea Publică

*Revistă metodică-științifică
trimestrială*

**aprilie - iunie 2015
nr. 2 (86)**

**Chișinău,
2015**

Administrarea Publică

Revistă metodică-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.

Accreditată științific la profilul: *administrare publică, științe politice, drept, economie* (Hotărârea C.S.Ș.D.T. al A.Ș.M. și C.N.A.A. nr. 146 din 27 iunie 2013 cu modificările și completările ulterioare)

Nr. 2 (86), aprilie - iunie 2015

COLEGIUL REDACȚIONAL

GROZA Andrei, prim-prorector al Academiei, redactor-șef, doctor în istorie, conferențiar universitar

SÎMBOTEANU Aurel, prorector al Academiei, redactor-șef-adjunct, doctor în științe politice, conferențiar universitar

BALAN Oleg, Ministru al Afacerilor Interne al Republicii Moldova, doctor habilitat în drept, profesor universitar

BĂRBULESCU Iordan-Gheorghe, președintele Senatului, Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București, România, doctor în științe politice, profesor universitar

DULSCHI Silvia, șef Direcție știință și cooperare internațională, doctor în istorie, conferențiar universitar

GORIUC Silvia, șef Catedră științe juridice, doctor în drept, conferențiar universitar

GUCEAC Ion, membru-corespondent al Academiei de Științe a Moldovei, vicepreședinte al Academiei de Științe a Moldovei, doctor habilitat în drept, profesor universitar

IJA Nikolai, director al Institutului Regional de Administrare Publică de pe lângă Președintele Ucrainei, Odesa, Ucraina, doctor în științe politice

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

MANOLE Tatiana, doctor habilitat în științe economice, profesor universitar

STRECHII Maria, director Departament învățământ superior, doctor în științe economice, conferențiar universitar

TĂRIȚĂ Orest, șef Catedră științe politice și relații internaționale, doctor în științe politice, conferențiar universitar

GHERMAN Teodora, șef Catedră tehnologii informaționale aplicate, doctor în științe pedagogice, conferențiar universitar

SUMAR

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Aurel SÎMBOTEANU

Interconexiuni teoretico-metodologice și aplicative în evoluția reformei administrației publice din Republica Moldova.....11

Tatiana ȘAPTEFRAȚI

Administrația publică postmodernistă și Noul serviciu public.....24

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Anatolie BANTUȘ

Principiul subsidiarității: definiție, evoluție și tendințe.....32

Boris NEGRU

Probleme teoretice și practice ale interpretării normelor juridice.....39

Dumitru VIERIU

Importanța Parlamentului ca instituție de stat.....50

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Andrei BLANOVSCI

Teorii și politici de comerț exterior.....60

Alexandru GRIBINCEA, Doriană FORNA, Raisa DUȘCOV, Viorica ȚURCANU

Estimarea securității economice și diminuarea riscurilor.....72

Ecaterina BARBĂROȘIE, Oleg FRUNZE

Asigurarea calitativă a sistemului de securitate a informațiilor din Republica Moldova în perioada de criză economică91

Oleg FRUNZE

Provocările dezvoltării regionale în secolul al XXI-lea.....95

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

Teodora GHERMAN, Vlad CORNEA

Perspectivile implementării ecotehnologiilor informaționale
în infrastructura inovativă a Republicii Moldova.....100

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

Silvia DULSCHI

Gândirea diplomatică în Orientul Antic.....108

Stela SPÎNU

Intercultural communication in a globalized world: realities and perspectives.....117

TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR

Nighina AZIZOV

Rolul relațiilor politice și administrative în procesul de implementare
a Strategiei naționale de descentralizare.....132

Elena STUDENEANSCHI

Asigurarea egalității de gen în contextul prevederilor
Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană.....140

Alexei STURZA

Evoluția poziționării Republicii Moldova în diverse clasamente internaționale.....143

Adrian ULINICI

Eficiența conducerii: modalități de calculare și realizare.....156

Iulia DOLGAIA

Unele aspecte privind rolul autorităților publice centrale
în asigurarea transparenței decizionale.....162

Victoria GOREA

Interdependența dintre eGuvernarea Republicii Moldova
și re tehnologizarea tehnologiilor informaționale și comunicaționale.....166

Alina SEVERIN

Eficiența politicii manageriale în modernizarea
activității profesionale a funcționarilor publicii.....174

SUMMARY

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Aurel SÎMBOTEANU

Theoretical-methodological and applied inter-connexions in
the evolution of public administration in the Republic of Moldova.....11

Tatiana ȘAPTEFRAȚI

Postmodern public administration and the new public service.....24

CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

Anatol BANTUȘ

Subsidiary principle: definition, evolution and trends.....32

Boris NEGRU

Theoretical and practical problems of interpreting legal norms.....39

Dumitru VIERIU

The importance of the Parliament as a state institution.....50

ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

Andrei BLANOVSCI

Theories and policies of foreign trade.....60

Alexandru GRIBINCEA, Doriană FORNA, Raisa DUȘCOV, Viroica ȚURCAN

Estimation of economic security and risk mitigation.....72

Ecaterina BARBĂROȘIE, Oleg FRUNZE

Quality insurance of information security system in the
Republic of Moldova in the period of economic crisis91

Oleg FRUNZE

The challenges of regional development in the XXI century.....95

TRAINING OF CIVIL SERVANTS: NEW STRATEGIES AND TECHNOLOGIES

Teodora GHERMAN, Vlad CORNEA Prospects for the implementation of information eco-technologies in the innovative infrastructure of the Republic of Moldova.....	100
---	-----

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Silvia DULSCHI Diplomatic Thought in Ancient Orient.....	108
--	-----

Stela SPÎNU Intercultural communication in a globalized world: realities and perspectives.....	117
--	-----

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Nighina AZIZOV The Role of political and administrative relations in the implementation process of the National Decentralization Strategy.....	132
---	-----

Elena STUDENEANSCHI Gender equality in the context of the provisions of the Association Agreement Republic of Moldova – European Union.....	140
--	-----

Alexei STURZA Evolution of positioning the Republic of Moldova in various international rankings.....	143
--	-----

Adrian ULINICI Leadership effectiveness: methods of calculation and implementation.....	156
---	-----

Iulia DOLGAIA Some aspects of the role of central public administration in ensuring decision-making transparency.....	162
--	-----

Victoria GOREA Interdependence between e-governance of the Republic of Moldova and the upgrading of information and communication technologies.....	166
--	-----

Alina SEVERIN Managerial policy efficiency in the modernization of public officials' professional activity.....	174
--	-----

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Аурел СЫМБОТЯНУ Теоретико-методологические и прикладные взаимосвязи в ходе осуществления реформы публичного управления в Республике Молдова	11
---	----

Татьяна ШАПТЕФРАЦЬ Постмодернистское публичное управление и Новая государственная служба.....	24
--	----

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Анатолие БАНТУШ Принцип субсидиарности: определение, эволюция и тенденции.....	32
--	----

Борис НЕГРУ Теоретические и практические вопросы толкования правовых норм.....	39
--	----

Думитру ВИЕРИУ Значение Парламента как государственное учреждение.....	50
--	----

ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

Андрей БЛАНОВСКИ Теории и политики внешней торговли.....	60
--	----

Александру ГРИБИНЧА, Дорианна ФОРНА, Раиса ДУШКОВ, Виорика ЦУРКАНУ Определение экономической безопасности и снижение рисков.....	72
--	----

Екатерина БАРБЭРОШИЕ, Олег ФРУНЗЕ Качественное обеспечение системы безопасности информации Республики Молдова в период экономического кризиса.....	91
---	----

Олег ФРУНЗЕ Вызовы регионального развития в XXI-м веке.....	95
---	----

ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ

Теодора ГЕРМАН, Влад КОРНЯ

Перспективы внедрения информационных экотехнологий
в инновационной инфраструктуре Республики Молдова.....100

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Сильвия ДУЛЬСКИ

Дипломатическое мышление в Древнем Востоке.....108

Стелла СПЫНУ

Межкультурное общение в глобальном мире: реальности и перспективы.....117

Трибуна молодого исследователя

Нигина АЗИЗОВ

Роль политических и административных отношений
в процессе реализации Национальной стратегии децентрализации.....132

Елена СТУДЕНЯНСКИ

Обеспечение гендерного равенства в контексте положений Соглашения
об Ассоциировании Республика Молдова – Европейский союз.....140

Алексей СТУРЗА

Эволюция положения Республики Молдова
в различных международных рейтингах.....143

Адриан УЛИНИЧ

Эффективность руководства: способы расчета и реализации.....156

Юлия ДОЛГАЯ

Некоторые вопросы роли центральных публичных органов в
обеспечении прозрачности в процессе принятия решений.....162

Виктория ГОРЯ

Взаимосвязь е-управления Республики Молдова и ретехнологизации
информационных и коммуникационных технологий.....166

Алина СЕВЕРИН

Эффективность менеджерской политики в модернизации
профессиональной деятельности государственных служащих.....174



A dministrarea publică: teorie și practică

Interconexiuni teoretico-metodologice și aplicative în evoluția reformei administrației publice din Republica Moldova

Aurel SÎMBOTEANU,
*doctor în științe politice, conferențiar universitar,
prorector al Academiei de Administrare Publică*

SUMMARY

In the present study are examined some transitional dimensions of the public administration from Republic of Moldova regarding its reform process by adopting and implementing the modern paradigms of organization and operation. Are exposed some reflections on the provisions of the Roadmap draft for the public administration reform in the period 2014-2020, on the Activity Program of the Government for 2015-2018 and are identified the theoretical and methodological contents and application of continuous modernization process of public administration from Republic of Moldova in the context of European integration processes.

Administrația publică din Republica Moldova evoluează odată cu schimbările de ordin politic, economic, social, implementând noi principii de administrare, tehnologii manageriale performante, asigurând prin aceasta ireversibilitatea proceselor democratice din societate.

În prezentul studiu ne propunem să expunem unele reflecții asupra prevederilor proiectului Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice în perioada 2014-2020, Programului de activitate al Guvernului pentru 2015-2018 și să identificăm conținuturile teoretico-metodologice și aplicative ale procesului de modernizare continuă a administrației publice din Republica Moldova în contextul proceselor integraționiste europene.

Pentru a concepe mai exact caracterul continuu și interconexiunile cauzale ale prevederilor proiectului Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice în perioada 2014-2020 și Programului de activitate al Guvernului pentru 2015-2018, vom examina, pentru început, unele di-

mensiuni tranzitorii ale administrației publice din Republica Moldova vizând procesul de reformare a acestui domeniu prin preluarea și implementarea paradigmelor moderne de organizare și funcționare în contextul democratizării societății.

I. Dimensiuni tranzitorii ale administrației publice din Republica Moldova

Transformările din administrația publică inițiate imediat după adoptarea Declarației de Independență, având ca premise modificările treptate din sistemul politic și economic al societății moldovenești, au constituit o tendință spre valorile democratice, caracteristice pentru administrația publică europeană.

În acest sens, vom menționa că un rol deosebit în inițierea asanării societății moldovenești, în general, dar și a administrației publice, în particular, l-a avut aderarea Republicii Moldova la 13 iulie 1995 la Consiliul European, instituție care a contribuit și continuă să contribuie la promovarea în țara noastră a democrației, valorilor generale umane, drepturilor și libertăților omului,



valori concepute ca piloni fundamentali și pentru organizarea și funcționarea administrației publice.

Ca urmare a acestui fapt, vom menționa semnarea de către Republica Moldova la 2 mai 1996 a *Cartei Europene: Exercițiul autonom al puterii locale*, intrată în vigoare la 2 februarie 1998 și care a contribuit, într-o anumită măsură, la ajustarea legislației naționale din domeniul administrației publice la unele rigori europene prin preluarea conceptului de autonomie locală, principiilor administrației publice locale, cerințelor față de statutul aleșilor locali, implementarea formelor moderne de control administrativ, modalităților de asociere a colectivităților locale [1].

Prin efectuarea în 1998/1999 a reformei administrativ-teritoriale s-a încercat în mod aplicativ să se accelereze procesele reformatoare din administrația publică și să se asigure implementarea reală a autonomiei locale. Accentul s-a pus pe componentele prioritare ale reformei, și anume, pe optimizarea organizării administrativ-teritoriale prin trecerea de la sistemul de raioane la cel de județe și, respectiv, pe modernizarea instituțională și funcțională a administrației publice de toate nivelurile. Aceasta a fost o încercare îndrăznească de ajustare a organizării administrative a teritoriului la rigorile europene și de modernizare a sistemului administrativ din Republica Moldova. Cu regret, acest proces a fost întrerupt în anul 2003 prin revenirea din nou, mai mult din considerente politice, la sistemul de raioane, acțiune ce nu a fost agreată de instituțiile europene.

Ulterior, s-au folosit posibilitățile Politicii de Vecinătate a Uniunii Europene, prin semnarea la 22 februarie 2005 a Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană - Republica Moldova, aprobat ulterior prin Hotărârea Guvernului nr. 356 din 22 aprilie 2005 [2]. În compartimentul „Dialogul politic și reformele” acest document conținea și unele prevederi concrete privind adminis-

trația publică. Astfel, se considera necesară „continuarea reformei administrative și consolidarea autoadministrării locale în conformitate cu standardele europene, în special cele ce se conțin în Carta Europeană a autoguvernării locale și acordarea unei atenții speciale expertizei și recomandărilor Congresului Autorităților Locale și Regionale din Europa, inclusiv în ceea ce privește managementul bugetelor locale de către administrațiile locale și atribuirea competențelor bugetare (resurse care să corespundă responsabilităților)”.

Pornind de la necesitatea fortificării reformei administrative, mai ales în sfera relațiilor dintre administrația publică centrală și administrația publică locală, la 30 decembrie 2005 a fost adoptată prin Hotărârea Guvernului nr. 1402 „Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova” [3], care prevedea identificarea măsurilor pentru asigurarea modernizării administrației publice centrale în baza reorganizării instituționale, optimizării procesului decizional, îmbunătățirii managementului resurselor umane și al finanțelor publice.

Ulterior, la 28 decembrie 2006, cadrul normativ a fost completat cu: Legea nr. 436-XVI privind administrația publică locală [4]; Legea nr. 435-XVI privind descentralizarea administrativă [5]; Legea nr. 438-XVI privind dezvoltarea regională a Republicii Moldova [6]. Legile respective prevedeau distribuirea mai clară a competențelor dintre diferite niveluri ale administrației publice, crearea condițiilor mai favorabile de exercitare a autonomiei locale în condițiile descentralizării și consolidării capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale.

Aceste prevederi au fost completate ulterior prin adoptarea Legii nr. 158-XVI din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, prin care politicile și procedurile de personal în autoritățile publice au fost modernizate și

adaptate, deși incomplet, la unele practici europene [7]. Acțiunile respective și-au găsit un teren mai favorabil de implementare cu începere din anul 2009, odată cu acordarea la putere a guvernării actuale pentru care integrarea europeană este un deziderat fundamental și care poate fi realizat pe calea democratizării sistemului politic și modernizării administrației publice.

În acest sens, vom menționa că în această perioadă s-au produs câteva încercări de ajustare a sistemului administrativ moldovenesc la unele rigori europene. Vom aminti aici adoptarea la 04 mai 2012 a Legii privind administrația publică centrală de specialitate [8], prevederile căreia, deși se implementează destul de anevoios, reprezintă o încercare binevenită de ajustare a sistemului instituțional al administrației publice centrale de specialitate din țara noastră la un model european, prin atribuirea clară a responsabilităților și competențelor autorităților respective, precum și prin raționalizarea procedurilor și activităților administrative desfășurate de acestea.

Un alt document important este Strategia Națională de Descentralizare care a fost aprobată prin Legea nr. 68 din 5 aprilie 2012 și care reprezintă un document complex ce prevede mai multe acțiuni chemate să asigure descentralizarea reală a puterii de stat [9]. În pofida faptului că multe dintre acțiunile preconizate poartă, pe alocuri, un caracter declarativ și suferă de abstracționism, implementarea prevederilor preconizate și atingerea obiectivelor trasate de Strategie se întvede să se realizeze în termene concrete, conform etapelor de progres ale reformei de descentralizare, care includ conceptualizarea, instituționalizarea, precum și implementarea sectorială a descentralizării.

La schimbările binevenite din administrația publică se înscrie și faptul că, după mai mulți ani de dezbinare, în contextul revenirii la discursul democratic al autorităților publice din Republica Moldova și

promovării mai pronunțate a valorilor europene, din 21 martie 2010 funcționează Asociația Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM), a cărei misiune este de a promova o administrație publică locală democratică, descentralizată, transparentă și eficientă, capabilă să contribuie efectiv la dezvoltarea comunităților locale [14].

Procesul de modernizare a administrației publice din Republica Moldova nu poate fi perceput în prezent în afara prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană semnat la 27 iunie 2014 și ratificat de Parlamentul Republicii Moldova la 02 iulie în același an [10]. Acordul prevede, alături de acțiunile din domeniul dialogului politic, reformelor sectoriale, politicii externe și de securitate, justiție, cooperare în sectorul economic, comerțului, ocupării forței de muncă, politicilor sociale, protecției consumatorilor, managementului finanțelor publice, și un complex de acțiuni de cooperare în domeniul administrației publice. Capitolul I din Titlul IV al Acordului, intitulat *Reforma administrației publice*, prevede niște acțiuni orientate strict spre cooperarea nemijlocită în domeniul administrației publice. Astfel, se menționează că *cooperarea cu Uniunea Europeană se va axa pe dezvoltarea administrației publice eficiente și responsabile în Republica Moldova, în scopul susținerii edificării statului de drept, asigurării faptului ca instituțiile statului să lucreze în beneficiul întregii populații. În procesul de cooperare se va acorda o atenție deosebită modernizării și dezvoltării funcțiilor executive, în scopul prestării serviciilor de calitate cetățenilor Republicii Moldova.*

Articolul 22 al Acordului determină cinci domenii concrete de colaborare a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană în sfera administrației publice, care au menirea să contribuie la apropierea administrației de standardele europene, și anume:

a) dezvoltarea instituțională și funcțională a autorităților publice pentru a spori

eficiența activității lor și asigurarea unui proces decizional și de planificare strategică eficient, participativ și transparent;

b) modernizarea serviciilor publice care include introducerea Guvernării electronice, cu scopul sporirii eficienței prestării serviciilor cetățenilor și reducerii costurilor de gestionare a afacerilor;

c) crearea unui serviciu public profesionist, bazat pe principiul răspunderii manageriale și delegării efective a competențelor, precum și angajării echitabile și transparente, instruirii, evaluării și remunerării;

d) managementul eficient și profesionist al resurselor umane și dezvoltarea carierei;

e) promovarea valorilor etice în serviciul public.

Pentru realizarea acestor sarcini prevăzute de Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană este nevoie de voință politică, sunt necesare eforturi considerabile din partea autorităților statului, dar și participarea activă a funcționarilor publici de toate categoriile și nivelurile, aleșilor locali, organizațiilor neguvernamentale, cetățenilor. Un rol deosebit revine, în acest sens, autorităților administrației publice, dat fiind faptul că orice domeniu am lua din prevederile Acordului, realizarea lor e posibilă doar cu participarea nemijlocită a autorităților administrației publice centrale și locale, care dispun în mod legal, în activitatea lor, de mecanismele organizatorice și funcționale respective.

II. Succesiuni organizatorico-metodologice în reformarea administrației publice din Republica Moldova

Succesul unei reforme depinde de foarte mulți factori, unul dintre ei fiind asigurarea continuității și ireversibilității acțiunilor desfășurate. Proiectul Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice în perioada 2014-2020, elaborat de Cancelaria de Stat și propus pentru examinare autorităților administrației publice, reprezintă, prin conținutul său, o continuare a

activităților desfășurate anterior și pretinde să asigure succesiunea acțiunilor privind modernizarea administrației publice din Republica Moldova [11].

Dacă documentele elaborate și implementate anterior, examinate de noi în compartimentul precedent, au prevăzut acțiuni privind reorganizarea Guvernului, reformarea serviciului public, managementului financiar și eficientizarea procesului decizional, în temei, în administrația publică centrală, atunci proiectul Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice în perioada 2014-2020 vine cu o abordare nouă, mai pragmatică și se axează pe noi modalități de prestare a unor servicii eficiente cetățenilor prin intermediul și administrației publice locale, nemijlocit la locul de trai al cetățenilor.

Considerăm această abordare justificată întrucât reformarea consecutivă a administrației publice centrale și locale constituie un component important al modernizării administrației publice și este într-o strânsă conexiune organizatorică, de timp și funcțională cu toate celelalte componente ale reformei examinate mai sus. Acest component al reformei joacă un rol deosebit, întrucât gradul de modernizare a administrației publice va fi apreciat, în mare măsură, după rezultatele acestui component, or, administrația publică locală influențează cel mai mult colectivitățile locale, inclusiv prin prestarea serviciilor publice.

Având ca scop contribuirea la implementarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, proiectul Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice reflectă orientarea administrației publice spre consolidarea competitivității țării și, prin aceasta, la realizarea obiectivelor pe termen mediu prevăzute în Strategia Moldova 2020. În acest sens, putem afirma că proiectul Foii de parcurs este succesorul Strategiei de reformă a administrației publice centrale din 2005, și în această calitate, dar și de strategie cadru, reprezintă un

nou ciclu al reformei, reflectând caracterul continuu al procesului de reformare a administrației publice reieșind din realitățile politice, economice, sociale, interne și externe aflate în permanentă evoluție și schimbare.

Ținem să menționăm și succesiunile teoretico-metodologice și aplicative ale procesului de modernizare continuă a administrației publice din Republica Moldova, care le regăsim în prevederile proiectului Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice, într-o manieră conceptualizată, atât în principiile fundamentale care urmează să stea la baza elaborării și implementării documentelor de politici, cum ar fi: legalitatea acțiunilor; nivelul înalt de profesionalism; orientarea europeană; rezultatele eficiente; eficiența bugetară; răspunderea; integritatea profesională; transparența și deschiderea, cât și în modalitățile aplicative de implementare a acestora.

O astfel de abordare semnifică, pe de o parte, valorificarea inițiativei demonstrate de autoritățile administrației publice în procesul de reformă din ultimii ani, iar pe de altă parte, însuflă încrederea în continuarea reformei în domeniile celor cinci piloni ai reformei preconizate: elaborarea politicilor publice; modernizarea serviciilor publice; descentralizarea administrativă; managementul finanțelor publice; managementul resurselor umane.

Aceștia fiind pilonii tematici pentru următorii ani în calitate de priorități ale procesului de reformă a administrației publice, să examinăm în continuare conținutul și esența acțiunilor preconizate pentru fiecare pilon din perspectiva prevederilor proiectului Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice.

a) Elaborarea politicilor publice

După cum se cunoaște, nivelul de dezvoltare a unei societăți este strâns legat de angajamentul membrilor săi ca orice individ să beneficieze de instrumente elementare de dezvoltare și de supraviețuire.

Transpunerea în practică a acestor angajamente cu privire la bunăstarea membrilor societății se realizează prin intermediul politicilor publice: educație, sănătate, asistență socială, transport în comun, drumuri naționale și locale, prestări comunale de diferite tipuri și multe altele. Acestea sunt câteva aspecte care formează contextul social al comunităților umane. În lipsa lor, viața ar fi, cu siguranță, insuportabilă privind din perspectiva privilegiată în care ne situăm ca beneficiari ai acestor servicii.

În prezent, interesul cetățenilor Republicii Moldova pentru politicile publice a crescut simțitor. Aceștia așteaptă de la Guvern, de la autoritățile administrației publice centrale și locale să elaboreze politici publice de calitate, folosind cât mai rațional resursele necesare pentru aceasta. Cei mai mulți dintre oameni sunt afectați de aspectul practic al elaborării politicilor publice, dar și de organizarea implementării acestora, atât de autoritățile centrale cât și de autoritățile locale.

Din aceasta, credem, că derivă și prevederile proiectului Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice în perioada 2014-2020 care conțin stipulări concrete atât privind situația actuală în domeniul elaborării politicilor publice, problemele existente la acest capitol, cât și principalele obiective care se cer a fi soluționate în perioada de referință.

Vom menționa că la etapele anterioare ale reformei administrației publice s-au întreprins anumite măsuri care au facilitat procesul de elaborare a politicilor publice. Prinre ele regăsim preocupările autorităților administrației publice în domeniul planificării strategice, elaborării unor ghiduri metodologice pentru analiza preventivă a impactului politicilor publice, evaluării intermediare și postimplementare a politicilor publice, precum și în domeniul instruirii personalului în problemele de elaborare și coordonare a politicilor publice.

Dar acțiunile nominalizate, după cum se

menționează în proiectul Foii de parcurs, se cer a fi fortificate în continuare prin îmbunătățirea calității Planurilor de Dezvoltare Strategică a autorităților publice, antrenarea mai activă în procesul de instruire pe problemele elaborării politicilor publice a personalului cu mai puțină experiență din autoritățile administrației publice, prin completarea cadrului normativ care reglementează ciclul de elaborare și implementare a politicilor publice, și anume: formularea agendei; formularea politicilor; adoptarea deciziei; implementarea politicii publice; evaluarea politicii aplicate.

Realizarea acestor obiective se întrevide a se produce prin clarificarea, simplificarea și consolidarea procesului decizional. În acest sens, considerăm justificată intenția expusă în proiectul Foii de parcurs de a elabora un „Ghid cu privire la procedurile de luare a deciziilor în Guvern” care, în viziunea noastră, ar ordona această activitate și ar servi ca bază metodologică și pentru alte autorități ale administrației publice.

Implementarea celor preconizate va depinde și de participarea nemijlocită în aceste activități a conducătorilor autorităților administrației publice. Pentru a facilita acest lucru, proiectul Foii de parcurs prevede acțiuni privind crearea, dezvoltarea capacităților conducătorilor autorităților administrației publice în analiza politicilor publice, îndeosebi accentuează rolul care le revine în această activitate secretarilor de stat și persoanelor care dețin funcții de demnitate publică. La sporirea eficienței acestora în domeniul examinat de noi va contribui și organizarea metodică a procesului de consolidare a capacităților instituționale în domeniul politicilor publice, precum și consolidarea planificării și raportării la nivel instituțional, inclusiv privind implementarea Planului de Dezvoltare Strategică a autorităților administrației publice. Toate aceste activități, în ansamblul lor, urmează să contribuie la modernizarea

procesului de elaborare a politicilor publice în Republica Moldova.

b) Modernizarea serviciilor publice

Elaborarea politicilor publice este o activitate importantă, dar această activitate nu soluționează pe deplin doleanțele cetățenilor, dacă nu se întreprind măsurile necesare pentru implementarea în practică a acestor politici, dacă nu se diversifică și nu se îmbunătățește calitatea serviciilor prestate către populație.

În acest sens, proiectul Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice 2014-2020 evidențiază pentru perioada de referință necesitatea modernizării serviciilor publice prin sistematizarea activităților prestatoare de servicii publice de calitate cetățenilor și mediului de afaceri cu utilizarea tehnologiilor informaționale. La aceasta urmează să contribuie și Centrul de Guvernare Electronică de pe lângă Cancelaria de Stat creat în perioada anterioară a reformei și care este preocupat de modernizarea tehnologică a guvernării, inclusiv prin crearea și punerea în aplicare a Registrului online al serviciilor publice.

Fiind conceptualizată și coordonată de Cancelaria de Stat, modernizarea serviciilor publice trebuie să fie preluată de autoritățile administrației publice centrale și locale în scopul implementării la nivel sectorial și teritorial. La soluționarea acestor probleme ar putea contribui și adoptarea Legii serviciilor publice, care urmează să stabilească responsabilitățile autorităților administrației publice, altor organizatori și prestatori de servicii, standardele de prestare a serviciilor, dar și metodologia de evaluare a calității serviciilor publice.

Soluționarea problemelor existente în acest domeniu se întrevide în proiectul Foii de parcurs și prin realizarea prevederilor Programului de reformare a serviciilor publice pentru perioada 2014-2016 care prevede îmbunătățirea accesibilității, rapidității implementării serviciilor publice, dar și a calității acestora [12].

Pentru ca aceasta să se întâmple, este necesar să se fortifice capacitățile instituționale pentru gestionarea reformei serviciilor publice, să se completeze cadrul normativ în acest domeniu de activitate, să se producă dezvoltarea profesională a resurselor umane antrenate în organizarea și prestarea serviciilor publice. La fel de importante sunt și activitățile de creare a centrelor universale de prestare a serviciilor publice pe întreg teritoriul țării.

Prin urmare, modernizarea serviciilor publice reprezintă un ansamblu de activități organizatorice, manageriale, reglementare, metodic-instructive, tehnologic-informaționale capabile să asigure sistematizarea activităților și ordonarea procedurilor privind organizarea și prestarea serviciilor publice calitative către beneficiari.

c) Descentralizarea administrativă

Pentru eficientizarea unui sistem administrativ, de rând cu schimbările produse la nivel central, se cer a fi efectuate și anumite modificări la nivelul administrației publice locale. Proiectul Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice 2014-2020 face trimitere, în acest sens, la Strategia Națională de Descentralizare, aprobată prin Legea nr. 68 din 05 aprilie 2012 și care conține un set de prevederi care au menirea să asigure modernizarea sistemului administrației publice locale din Republica Moldova. Astfel, Strategia prevede descentralizarea serviciilor și competențelor, descentralizarea financiară și patrimonială, consolidarea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale, fortificarea capacității instituționale a administrației publice locale, promovarea la nivel local a democrației, drepturilor omului și egalității de gen [9].

Procesul de descentralizare presupune și acțiuni din sfera dezvoltării locale și regionale echilibrate prin crearea și implementarea mecanismelor de asigurare a unei dezvoltări locale durabile, moderniza-

rea organizării și managementului serviciilor publice locale. Aceste servicii urmează să dispună de capacități pentru sprijinirea programelor integrate de investiții și pentru ameliorarea condițiilor dezvoltării economice locale.

Proiectul Foii de parcurs promovează ideea că activitățile din cadrul reformei se cer a fi corelate în așa fel încât să asigure o schimbare conceptuală a sistemului administrativ în ansamblu. Printre obiectivele reformei pentru perioada de referință se evidențiază necesitatea consolidării cadrului normativ în domeniul descentralizării. Legislația Republicii Moldova garantează, în temei, autonomia administrației publice locale. În același timp, ne confruntăm cu un șir de probleme la nivelul administrației publice locale. Printre ele se evidențiază participarea relativ pasivă a populației la procesul electoral și decizional, procesele locale de luare a deciziilor sunt deseori netransparente și neparticipative, persistă un grad scăzut de reprezentativitate a aleșilor locali, inclusiv prin egalitatea de gen, existența unei tutele excesive din partea autorităților centrale, exprimată în cazurile de imixtiune directă în activitatea cotidiană a funcționarilor locali din partea reprezentanților instituțiilor administrației publice centrale.

Pentru soluționarea acestora și altor probleme din cadrul administrației publice locale, se cere îmbunătățirea sistemului de alegeri la nivelul administrației publice locale, astfel încât să crească semnificativ reprezentativitatea, responsabilitatea și competența aleșilor locali, identificarea unor modalități de responsabilizare a aleșilor locali în vederea consolidării legăturii cu cetățenii, eficientizarea activității consiliilor locale și scăderea costurilor de funcționare a acestora, lărgirea participării publice în procesul de luare a deciziilor la nivel local, clarificarea regimului controlului administrativ de legalitate, a sistemului de audit, cu respectarea strictă a prevederilor legale privind autonomia locală.

Astfel, descentralizarea administrativă reprezintă un fenomen complex care înviorază viața comunitară și sporește calitatea administrației, stimulează căutarea de inovații la nivelul administrației publice locale și stabilește noi relații cu autoritățile administrației publice centrale.

d) *Managementul finanțelor publice*

Sistemul managementului finanțelor publice definește modalitatea prin care resursele sunt alocate și administrate pentru a asigura respectarea disciplinei fiscale, priorităților strategice, precum și utilizarea eficientă a banilor. Unul dintre componentele Strategiei de reformă a administrației publice centrale din 2005 au fost și acțiunile din domeniul finanțelor publice. Aceste acțiuni erau corelate cu necesitatea creșterii economice durabile a țării. O bună parte dintre aceste acțiuni au fost realizate, o altă parte urmează să se implementeze.

În acest sens, vom menționa că pentru eficientizarea în continuare a sistemului financiar, în anul 2013 Guvernul Republicii Moldova a adoptat Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru perioada 2013-2020, axată pe câteva componente, cum ar fi: cadrul macrobugetar; elaborarea și planificarea bugetului; executarea bugetului, contabilitatea și raportarea; managementul financiar și controlul intern; administrarea veniturilor; achizițiile publice și sistemul informațional de management financiar [13].

Chiar din această simplă enumerare a componentelor Strategiei putem deduce caracterul său complex și multilateral care are menirea să asigure în mod ordonat tot traseul finanțelor publice, de la provenire până la utilizare, control și calcularea eficienței acestora. Dacă ar fi să identificăm o verigă slabă din acest traseu, atunci, cu siguranță, aceasta se referă, în primul rând, la sistemul ineficient de colectare a veniturilor. O altă verigă slabă reprezintă caracterul tergiversat de adoptare a bugetului anual, ceea ce se răsfrânge negativ asupra

situației social-economice a țării. Cât privește executarea bugetului, alături de alte inconveniențe organizatorice, metodologice, se mai adaugă și necesitatea unui sistem informațional performant care ar avea la bază un plan de conturi unificat, fapt ce ar sistematiza acțiunile din acest domeniu.

Reieșind din situația concretă existentă la moment în domeniul managementului finanțelor publice, proiectul Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice 2014-2020 trasează un set de acțiuni pentru perioada de referință. Ele vizează îmbunătățirea cadrului legal care ar limita practica de adoptare a diferitelor strategii și programe sectoriale fără acoperire financiară, prin aceasta să asigure o corelare mai eficientă dintre politici și resursele financiare.

O sarcină la fel de importantă ține de consolidarea managementului fiscal prin formarea unui cadru metodologic consolidat în conformitate cu calendarul bugetar. Aceasta ar avea ca efect eficientizarea monitorizării politicii în domeniul veniturilor și al sistemului de colectare a impozitelor. Ar contribui la eficientizarea managementului finanțelor publice și dezvoltarea unui nou sistem informațional al finanțelor publice, care ar integra toate componentele traseistice ale managementului finanțelor publice.

e) *Managementul resurselor umane*

Fără crearea unui serviciu public profesionist și responsabil este imposibilă realizarea sarcinilor care se află la moment pe agenda sistemului administrativ din Republica Moldova. Instituționalizarea serviciului public și realizarea managementului resurselor umane în formula sa modernă reprezintă o parte componentă a reformei administrației publice.

În literatura autohtonă de specialitate s-au făcut mai multe studii fundamentale privind managementul resurselor umane în administrația publică. Printre ele vom evidenția aportul deosebit al regretatei

conferențiar universitar, doctor Svetlana Cojocar, care a identificat particularitățile politicii și managementului resurselor umane în administrația publică, specificând în rezultatul unor investigații profunde, rolul planificării strategice în managementul resurselor umane și impactul acestuia asupra eficienței activității administrative din Republica Moldova [16; 17]. Vom menționa și studiul mai recent realizat de doctorul în științe administrative, Tamara Gheorghiuța, care în baza unor date empirice relevante și bazându-se pe elaborările doctrinare din domeniu, identifică căile de modernizare a managementului funcției publice și al funcționarului public, accentuând necesitatea racordării serviciului public din Republica Moldova la principiile europene de administrare [18].

Cadrul normativ actual din Republica Moldova acoperă, în temei, toate componentele managementului resurselor umane și dezvoltarea carierei, însă, cu regret, nu toate prevederile normative se realizează pe deplin, ceea ce generează un șir de lacune. Vom menționa aici doar câteva, cum ar fi: politizarea excesivă a activității administrative, formalismul existent în organizarea concursurilor pentru ocuparea funcțiilor publice vacante, cazurile de nerespectare a regulilor de conferire a gradelor de calificare funcționarilor publici, lipsa de obiectivism în evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici și altele care, în viziunea noastră, frânează implementarea unui management eficient și profesionist al resurselor umane și afectează dezvoltarea carierei funcționarilor publici.

Pornind de la cele menționate, proiectul Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice 2014-2020 prevede în calitate de obiectiv general dezvoltarea unui serviciu public responsabil, eficient, transparent și profesionist. La realizarea acestui obiectiv contribuie și Academia de Administrare Publică care prestează servi-

cii educaționale prin studiile de masterat și doctorat, dar și prin realizarea unui amplu program de dezvoltare profesională a funcționarilor publici în exercițiu. Academia utilizează în activitatea sa bunele practici europene de instruire a funcționarilor publici. Dezvoltarea sistemului de instruire în serviciul public se întvede de realizat concomitent cu dezvoltarea sistemelor informaționale de management al resurselor umane, precum și prin sporirea competenței profesionale a conducătorilor autorităților publice.

Proiectul Foii de parcurs prevede, alături de cele cinci direcții de reformare examinate mai sus, și mecanismele de coordonare a activităților planificate, prin evidențierea rolului Guvernului, Cancelariei de Stat în acest proces. Mecanismele de coordonare se completează cu activitățile de monitorizare atât la nivelul instituțiilor responsabile de coordonarea celor cinci domenii strategice, cât și efectuarea monitorizării de către Cancelaria de Stat.

III. Reflecții asupra Programului de activitate al Guvernului pentru perioada 2015-2018 din perspectiva modernizării administrației publice

Programul de activitate al Guvernului pentru perioada 2015-2018, după cum se menționează chiar în preambulul său, își propune ca obiectiv principal creșterea bunăstării, siguranței și calității vieții cetățenilor, în special prin: dezvoltarea economiei și facilitarea creării locurilor de muncă bine plătite, eradicarea corupției și garantarea supremației legii, asigurarea securității personale, fortificarea capacității de apărare a țării, prestarea serviciilor publice eficiente, asigurarea protecției sociale pentru grupurile vulnerabile ale populației și altele [15].

Pentru atingerea acestor obiective, de rând cu altele, în capitolul VII al Programului, intitulat *Buna Guvernare*, se conține un șir de activități menite să contribuie la îmbunătățirea actului guvernării, în general, și activității administrației publice, în par-

ticular. Astfel, în subcompartimentul *Administrația centrală și locală* putem distinge, în viziunea noastră, patru grupe de activități, care, prin conținutul lor, reprezintă o concretizare a acțiunilor prevăzute în proiectul Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice în perioada 2014-2020.

Primul grup de acțiuni are un substrat de conceptualizare a unor procese ce urmează să se producă. Ne referim aici la intențiile autorităților de a elabora, adopta și a implementa Strategia de Bună Guvernare. De fapt, noi cam ne-am împotmolit în elaborări de mai multe strategii pentru diferite domenii de activitate cu diverse termene de realizare. Din acest punct de vedere intenția de a mai elabora încă o strategie, la prima vedere, naște anumite nedumeriri. În același timp, dacă s-ar reuși ca în preținsa strategie să se conțină, într-un mod integrator și transversal, componentele fundamentale de care depinde modernizarea țării și care, cu adevărat pot fi realizate doar de o Bună Guvernare, atunci elaborarea, aprobarea și, îndeosebi, implementarea unei astfel de strategii ar fi justificată.

Tot la primul grup de acțiuni se referă și cele care prevăd elaborarea și promovarea concepției de reformă administrativ-teritorială în spiritul delegării competențelor și facilitării accesului cetățenilor la serviciile publice. Totul ar fi bine dacă această idee nu ar migra dintr-un document în altul fără a fi realizată. Vom aminti aici că Strategia Națională de Descentralizare adoptată încă la 05 aprilie 2012 [9], la acest compartiment constata fragmentarea excesivă a sistemului administrativ-teritorial în Republica Moldova, din care deriva necesitatea unor intervenții organizatorico-conceptuale în acest domeniu, lucru care nu a derulat mai departe decât de unele discuții sterile, care mai continuă și până în prezent. Experiența țărilor avansate în acest domeniu ne sugerează că o unitate administrativ-teritorială de nivelul unu poate pretinde la capacitate administrativă doar având

o populație de, cel puțin, 5000 de locuitori. În Republica Moldova 86% din unitățile administrativ-teritoriale au mai puțin de 5000 de locuitori. Mai mult de 25 % din unitățile administrativ-teritoriale, prin excepție, nu corespund normei legale, adică au mai puțin de 1500 de locuitori. Din aceasta și derivă capacitatea redusă de planificare strategică și de administrare a diverselor resurse la nivelul primăriilor.

Și actualele raioane din Republica Moldova, ca unități administrativ-teritoriale de nivelul doi, nu corespund exigențelor europene. Ele sunt unități administrativ-teritoriale situate la nivelul imediat ierarhic inferior celui de stat, dar nu se încadrează în clasificarea Nomenclatorului Unităților Teritoriale pentru Statistică (NUTS), după numărul populației. Din aceasta rezultă că Republica Moldova are nevoie nu numai de elaborarea concepției de reformă administrativ-teritorială, dar și de realizarea ei cât mai urgentă.

Al doilea grup de acțiuni din Programul de activitate al Guvernului pentru 2015-2018, cu referire la administrația publică, ține de necesitatea consolidării cadrului normativ și a capacităților administrației publice în elaborarea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice. Accentul se pune pe dezvoltarea cadrului legal conform principiilor constituționale privind descentralizarea serviciilor publice și autonomia locală, precum și prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale. Cadrul legal urmează să asigure direcționarea coerentă a competențelor, resurselor, responsabilităților, în baza estimărilor capacităților administrative ale autorităților publice locale, pentru furnizarea la nivel local și regional a unor servicii publice de calitate.

Prin consolidarea cadrului legal se întrevide și asigurarea mecanismului de monitorizare și responsabilizare a autorităților administrației publice privind modul de exercitare a atribuțiilor, nivelul de realizare a angajamentelor și administrarea bugetu-

lui, prezentarea de către miniștri în Parlament a rapoartelor privind resursele cheltuite și reformele realizate, în baza strategiilor sectoriale de cheltuieli, plasarea obligatorie pe paginile web a rapoartelor de activitate elaborate în baza planurilor anuale de acțiuni. Se cere a fi modificat și completat cadrul legal privind transmiterea către administrația publică locală a competențelor privind constatarea și sancționarea unor fapte ilegale ce țin de organizarea vieții la nivel comunitar.

Al treilea grup de activități se referă la redimensionarea relațiilor dintre administrația publică centrală și locală. Aceasta se poate realiza, reieșind din prevederile Programului de Guvernare, prin consolidarea capacităților instituționale ale autorităților publice responsabile de domeniul administrației publice locale și de colaborarea intersectorială pe segmentul dezvoltării locale și regionale. Se acordă importanță asigurării transparenței procesului decizional atât la nivel central cât și local și creșterea nivelului de participare a populației prin instituirea mecanismelor și practicilor de organizare a audierilor și a dezbaterilor publice în problemele de interes național și local. Sistemul de relații dintre administrația publică centrală și locală trebuie să aibă ca traseu de parcurgere descentralizarea și consolidarea autorităților administrației publice locale prin asigurarea autonomiei decizionale, organizaționale, financiare și bugetare a autorităților publice locale.

Realizarea acestor relații se întrevide de materializat prin consolidarea dialogului direct, sistematic și instituționalizat între administrația publică centrală și cea locală, diversificarea mecanismelor de menținere a personalului performant, dezvoltarea competențelor profesionale ale funcționarilor publici, dezvoltarea managementului performanței în administrația publică, îmbunătățirea sistemului de motivare financiară și nonfinanciară în cadrul administrației publice.

Al patrulea grup de activități prevede îmbunătățirea sistemului de control în activitatea administrativă, inclusiv prin asigurarea dialogului cu părțile interesate în procesul de luare a deciziilor, precum și prin plasarea online a datelor guvernamentale cu caracter public. Se revine la o acțiune prevăzută și în programele anterioare de guvernare, dar care nu a fost realizată, cum ar fi instituirea și asigurarea activității eficiente a Corpului de control al Primului-Ministru.

Compartimentul Buna Guvernare din Planul de activitate al Guvernului 2015-2018 mai conține și unele activități cu referire la *finanțele publice*. Accentul se pune pe evaluarea strategică a eficienței cheltuielilor publice la nivel de sectoare și instituții, asigurarea bunei implementări a strategiei de descentralizare financiară, în conformitate cu Legea privind finanțele publice locale. Aici vom menționa că este necesar de a studia și de a extinde experiența pozitivă acumulată în anul 2014 de către raioanele Basarabeasca, Ocnița, Râșcani și mun. Chișinău în care a fost pilotat noul sistem al finanțelor publice locale.

Acțiunile din proiectul Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice 2014-2020 sunt completate pe termen mediu în Programul de Guvernare 2015-2018 cu activități care prevăd intensificarea controlului asupra gestionării resurselor financiare, inclusiv externe, îmbunătățirea auditului intern și extern, precum și a controlului financiar, pentru asigurarea utilizării economice, eficiente și eficace a banilor publici, promovarea unei politici bugetare prudente, previzibile și responsabile, care ar asigura stabilitatea pe termen mediu și lung a bugetului, precum și dezvoltarea continuă a planificării bugetare multianuale.

Se concretizează, de asemenea, și unele acțiuni privind *reforma serviciilor publice*, punându-se accentul pe eliminarea continuă a serviciilor publice ineficiente și depășite de timp și prestarea serviciilor publice

online și în regim mobil pentru toți cetățenii și pentru business.

În concluzie, deducem că prevederile Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice 2014-2020, spre deosebire de alte documente, sunt axate mai mult pe cetățean, având scopul să eficientizeze modul de prestare a serviciilor de către administrația publică cetățenilor. Aceste activități nu se limitează doar la autoritățile

publice centrale, dar se referă și la autoritățile publice locale, prin aceasta exprimând un caracter mai comprehensiv. Mai putem menționa că componentele reformei administrației publice, așa cum sunt prevăzute în proiectul Foii de parcurs, dar și în Programul de activitate al Guvernului pentru 2015-2018, exclud centralizarea excesivă, ceea ce corespunde conceptului și filozofiei modernizării administrației publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană: Exercițiul autonom al puterii locale, Versiunea română, germană și ungară, Strasbourg, 2003.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 356 din 22 aprilie 2005 cu privire la aprobarea Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr. 65-66.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1402 din 30 decembrie 2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 1- 4.
4. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 32-35/116 din 9 martie 2007.
5. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 29-31/91 din 2 martie 2007.
6. Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova nr. 438 din 28 decembrie 2006.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 021 din 16 februarie 2007.
7. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04 iulie 2008.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230-232 din 23 decembrie 2008.
8. Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr. 98 din 4 mai 2012.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.160-164 din 3 august 2012.
9. Legea pentru aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare pentru anii 2012-2015, nr. 68 din 5 aprilie 2012.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.143-148 din 13 iulie 2012.
10. Acord de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte. [On-line]: <http://www.gov.md/public/files/2013/ianuarie_2014/ACORD_RM-UE_1.pdf>.
11. Proiectul Foii de parcurs pentru reformarea administrației publice în perioada 2014-2020, propus pentru examinare autorităților administrației publice centrale de specialitate.
12. Programul de reformare a serviciilor publice pentru perioada 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.122 din 18 februarie 2014.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 43-46 din 21 februarie 2014.
13. Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru perioada 2013-

2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 573 din 06 august 2013.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 173-176 din 09 august 2013.

14. Statutul CALM. [On-line]: <<http://ru.scribd.com/doc/248790184/Statutul-CALM>>.
15. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2015-2018. [On-line]: <http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/program-guvern_2015-2018_1.pdf>.
16. Cojocaru Svetlana, Strategia managementului resurselor umane în administrația publică, Autoreferat al tezei de doctor în economie, Chișinău, 2005.
17. Cojocaru Svetlana, Tatiana Tofan ș. a., Managementul resurselor umane în administrația publică, Chișinău, 2011, 184 p.
18. Gheorghiu Tamara, Modernizarea managementului funcției publice și al funcționarului public în Republica Moldova, Chișinău, Universul, 2015, 172 p.

Prezentat: 28 aprilie 2015.

E-mail: simboteanu@mail.ru

Administrația publică postmodernistă și Noul serviciu public

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

SUMMARY

The approaches on Postmodernism and New Public service as a meta theoretical basis for public administration is reviewed based progress over time. These theories are pragmatics with a strong interest in public administration as an instrument to achieve a better society on the basis of dem with that might confront anyone involved in the public sector.

La începutul anilor '70 ai secolului al XX-lea, mai mulți teoreticieni ai administrației publice au urmat colegii lor din alte domenii (variind de la artă și arhitectură până la sociologie și filozofie) în a aborda ideea de postmodernism. Astfel, au început să exploreze mai critic abordările teoretice care stau la baza modelului rațional de administrare. Elementul fundamental al acestei explorări a fost ideea că administrația publică, asemenea altor științe sociale, a devenit dependentă de abordarea particulară a teoriei pozitivismului și că această abordare limitează subtil, dar dramatic intervalul de gândire posibil în domeniu. Abordarea pozitivistă argumentează că științele sociale pot fi înțelese folosind aceleași abordări care se aplică pentru științele naturale. Din acest punct de vedere, faptele care au loc în societate sau organizație pot fi separate de valori; rolul științei este de a se concentra pe fapte mai degrabă decât pe valori. Faptele pot fi observate și măsurate, la fel ca și comportamentul elementelor fizice sau chimice. La rândul lor, concepțiile și teoriile pot fi construite pe baza acestor observații de „manifestare a comportamentului”. Abordarea pozitivistă a fost recunoscută ca temelie a modelului rațional de admi-

nistrare al lui H. Simon și în mod evident a ajuns să domine alte aspecte ale studierii administrației publice.

Criticii acestei viziuni au punctat că observarea comportamentului uman „din exterior” ne spune mult mai puțin decât înțelegerea sensului activității umane. De exemplu, poți vedea un om fugind prin pădure, dar ai vrea să știi mai mult despre ceea ce se întâmplă (de ex., dacă este un criminal și fuge de poliție). Similar este și în viața societală, faptele și valorile sunt foarte dificil să le separi, în multe cazuri valorile sunt mai importante decât faptele în înțelegerea activității umane. Criticii abordării pozitivismului menționează că, deoarece comportamentul uman diferă de la timp la timp și de la cultură la cultură, este imposibil să formulezi declarații de reglementare durabilă pe care savanții le caută. Descrierea activității umane în termeni de observații „obiective” și „legea ca bază a relațiilor” nu reușește să recunoască componentele nonraționale ale experienței umane – intuiția, emoțiile și sentimentele. Adepții concepției postmoderniste subliniază că știința socială nu este neutră (așa cum se pretinde); măsurarea comportamentului uman poate afecta acest comportament.

Astfel, criticii au subliniat, pe de o parte, că încrederea în modelul pozitivist a consolidat tendințele spre obiectivare și depersonalizare care erau deja parte a modelului de administrare publică. Pe de altă parte, ei, de asemenea, au argumentat că bazarea numai pe pozitivism nu a permis completarea înțelegerii sentimentelor și valorilor care sunt o parte atât de semnificativă a vieții umane. În căutarea alternativelor, savanții au apelat la abordări interpretative în achiziționarea cunoștințelor, abordări care s-au focusat pe înțelegerea sentimentelor pe care oamenii le depun în experiențele lor, în special, în acele experiențe pe care ei le împărtășesc cu alții (Harmon, 1981). Alții au apelat la examinarea *valoare critică* a forțelor care stau la baza experiențelor umane, în special acelor forțe de putere și dominare care denaturează comunicarea între ființele umane (Denhardt, 1981). Printre aceste abordări savanții sperau să elaboreze abordări alternative pentru studierea și practica administrației publice, alternative mai sensibile la valori (nu doar la fapte), la subiectivitatea sentimentului uman (nu doar la comportamentul obiectiv) și la gama completă de emoții și sentimente implicate în relațiile dintre oameni și printre oameni (White, 2002).

Aceste idei au fost în continuare extinse în eforturile de a angaja perspectivele de gândire postmoderne, în special în discuțiile teoretice cu privire la înțelegerea organizațiilor.

Janet V. Denhardt, Robert B. Denhardt (2011) susțin în lucrarea „The new public service: serving not steering” că abordările postmoderniste sunt diverse și complexe, dar majoritatea ar putea argumenta că problema cu care ne confruntăm astăzi este că ne-am pierdut capacitatea de a spune *ce este real*. Viziunile, concepțiile și teoriile savanților susținute anterior și care funcționau în trecut, astăzi descoperim că au deficiențe totale. Situația este com-

plicată și datorită faptului că lumea vastă și confuză a simbolismului vine să ne domine gândirea și sentimentele. De multe ori, comunicarea este numai într-o singură direcție. Noi suntem doar spectatori pasivi, nu avem șansa de a da feedback. În aceste condiții, tot mai mult suntem impuși să recunoaștem că unica comunicare autentică în care ne putem angaja pe deplin este interacțiunea „față-în-față” bazată pe recunoașterea celuilalt ca pe un sine.

Teoreticienii administrației publice postmoderniste susțin că problemele publice sunt mai bine rezolvate prin discuții decât prin „obiective” măsurate sau analize raționale. Idealul discursului autentic vede administratorii și cetățenii ca angajându-se pe deplin unul cu celălalt nu numai ca autointerese raționale ale indivizilor adunați împreună să discute, dar și ca participanți într-o relație în care ei sunt angajați unul cu altul ca ființe umane. Rezultatul procesului de negociere este unul în care indivizii se angajează unul cu altul așa cum s-ar angaja cu ei înșiși, integral îmbrățișând toate aspectele personalității umane nu numai rațional, dar experimental, intuitiv și emoțional.

Charles Fox și High Miller, reprezentanți ai postmodernismului, argumentează în lucrarea „Postmodern Public Administration” (1995) că la etapa actuală sistemele birocratice, de sus în jos, domină procesul politic în excluderea dialogului real, iar domeniul administrației publice servește pentru a furniza suport intelectual în această evoluție. Fox și Miller argumentează că primul pas în a schimba această situație este de a recunoaște că astfel de construcții ca birocrăția ierarhizată sunt mai degrabă social create decât parte imuabilă a lumii naturale.

Postmoderniștii susțin că rolul administrației publice este de a asista în crearea și menținerea discuțiilor prin care valorile cetățenilor sunt audiate și, într-un mod participativ, sunt soluționate. Puncte-

le de vedere trebuie să se confrunte unul cu altul, iar ideile, chiar, pot intra în conflict. Forumurile construite în baza principiului discuțiilor unilaterale țin departe posibilitatea de reafirmare a normelor democrației.

David Farmer susține în lucrările *The Language of Public Administration* (1995) și *To kill the King* (2005) că teoria administrației publice moderne constituie un limbaj prin care oamenii înțeleg birocrăția publică, posibilitățile și restricțiile sale. La fel ca și alte limbaje, teoria administrației publice reflectă o varietate de ipoteze, abordări, temeri și dorințe care ghidează modul în care înțelegem și practicăm administrația publică. Deși teoria tradițională a administrației publice contribuie semnificativ la desfășurarea activității în serviciul public, în același timp, este limitată în capacitățile sale pentru a moderniza birocrăția publică. În special, nu poate răspunde la întrebarea cum trebuie tonificată birocrăția publică pentru a obține beneficii de la întreprinderi. Farmer susține că teoria actuală a administrației publice este un caz paradigmă a modernității, subliniind că aceasta face calcule sau instrumente de raționalizare, dependență științifică și tehnică și autoritate ierarhică.

În contrast, Farmer argumentează, că o nouă modalitate de gândire despre administrația publică și despre birocrăție poate depăși limitele gândirii actuale și deschide noi posibilități pentru un serviciu public consolidat. În special, Farmer recomandă o abordare „reflexivă” pentru dezvoltarea ipotezelor care limitează teoria administrației publice contemporane. Interpretarea reflexivă urmărește să extragă și să folosească înțelegerea noastră pentru administrația publică prin examinarea consecințelor domeniului caracterului lingvistic. Farmer propune patru „interese” ori preocupări care trebuie să ghideze reconstrucția teoriei administrației publice postmoderne. Prima este imaginația, altă dată considerată proprietate a lumii esteti-

ce, dar acum fiind o caracteristică necesară mult mai largă. Farmer susține că *imaginația* ar putea fi sinonim cu *raționalizarea*, termen folosit în lucrarea lui Max Weber și a majorității teoreticienilor administrației publice. Introducerea imaginației în practica guvernării ar înscrie intenții și posibilități noi. A doua preocupare este „*deconstrucția*,” pe care Farmer o recomandă ca modalitate de deposedare de ipotezele ce stau la baza teoriei administrației publice moderne (și dependența lor de astfel de termeni ca *ierarhie*, *eficiență*) și ca modalitate de înțelegere a caracterului simbolic al politicii și al birocrăției contemporane. A treia preocupare este „*deteritorializarea*,” prin care Farmer se referă la eliminarea codului sau grilei care este plasat asupra înțelegerii de către modul în care gândirea se desfășoară (în special, gândirea științifică). A patra preocupare include interesul, cum un administrator ar trebui să se comporte în relațiile cu alții. În contextul acestui interes, Farmer încurajează introducerea în interiorul administrației publice o postură de antiadministrare, una care ar putea apropia toate instituțiile guvernului și birocrăția publică cu scepticismul postmodern, dacă în administrația publică nu există, în mod deschis, o opoziție.

Postmodernității privesc progresul presupus de era modernă cu un mare scepticism. Ei subliniază faptul că glorificarea faptelor și raționalității de către moderniști au rezultat în lume războaie, genocid, sărăcie, rasism, industrializare, birocratizare, urbanizare și alte rele. Pentru postmoderniști acest record indică eșuarea modernismului, dar și mai important, aceasta indică eșecul cercetării moderne pentru înțelegerea rațională a lumii „reale”. Postmodernității resping speranța falsă a înțelegerii raționale moderne.

Deși există diferențe semnificative între diverși teoreticieni postmoderniști, reprezentanții acestui curent au ajuns totuși la o concluzie comună – deoa-

rece în lumea postmodernă suntem dependenți unul de altul, guvernarea trebuie să se bazeze tot mai mult pe un dialog deschis între toate părțile, incluzând cetățenii și administratorii. Consolidarea dialogului public este necesar, în scopul de a revigora birocrăția publică și de a restabili un sentiment de legitimitate domeniului administrației publice.

Dezvoltarea teoriilor și concepțiilor cu privire la organizarea publică și organizațiile publice (umanismul organizațional, noua administrație publică, postmodernismul) au generat condiții pentru a aborda o nouă concepție în administrația publică, cea a *Noului serviciu public*. Janet V. Denhardt și Robert B. Denhardt (2011) evidențiază în aceasta abordare un grup de idei similare incluse în teoriile anterioare. În același timp, Noul serviciu public propune un șir de lecții practice pentru cei din administrația publică. Aceste lecții nu se exclud reciproc dar mai degrabă se consolidează reciproc. Printre ideile promovate de această abordare menționăm:

A servi cetățenii, nu clienții. Interesul public este rezultatul dialogului despre valorile comune, mai degrabă decât agregarea autointereselor individuale. De aceea, funcționarii publici nu trebuie, pur și simplu, să răspundă cerințelor „clienților”, dar mai degrabă să se concentreze pe construirea relațiilor de încredere și colaborare cu cetățenii și printre cetățeni. Noul serviciu public trebuie să încurajeze mai mult oamenii ca aceștia să-și îndeplinească responsabilitățile ca cetățeni, iar guvernul să fie deosebit de sensibil la vocile cetățenilor. Noul serviciu public este văzut ca o formă sau extindere a cetățeniei, iar cetățenia este concepută nu ca un statut legal, dar ca o chestiune de responsabilitate și moralitate. În aceste condiții, cetățenii demonstrează o preocupare pentru întregă comunitate, angajamentele lor care depășesc interesele de scurtă durată și dorința de a-și asuma personal responsa-

bilitatea pentru ce se întâmplă în cartierele și comunitățile lor. La rândul său, guvernul trebuie să fie receptiv la necesitățile și interesele cetățenilor – și trebuie să lucreze cu ei pentru a construi o societate civilă.

Noul serviciu public presupune o cercetare a *interesului public*: administratorii publici trebuie să contribuie la construirea noțiunii colective, comune de interes public. Scopul este nu de a găsi soluții rapide determinate de alegeri individuale. Mai degrabă, aceasta este crearea intereselor comune și a responsabilităților comune. În Noul serviciu public, administratorul public nu este arbitru izolat de interesul public, administratorul public este văzut ca actor-cheie în sistemul mare al guvernării incluzând cetățenii, grupurile, oficialii aleși și alte instituții. Aceasta sugerează că administratorii joacă un rol important în asigurarea că interesul public predomină, că soluțiile și procesele prin care se rezolvă problemele publice sunt dezvoltate, sunt coerente cu normele democratice de justiție, dreptate și echitate. Responsabilitatea guvernului este de a consolida situația cetățenilor și a servi interesul public – aceasta și este piatra unghiulară a Noului serviciu public.

Valoarea cetățeanului deasupra antreprenorului. Interesul public este mai bine avansat de către funcționarii publici și cetățenii angajați pentru a aduce contribuții semnificative societății decât de către managerii antreprenoriali care acționează ca și în cazul în care banii publici au fost ai lor proprii. Rolul administratorului în Noul serviciu public este de a servi cetățenii. Administratorii publici lucrează în cadrul rețelelor complexe din sfera politicului și este funcția lor să antreneze cetățenii în dezvoltarea politică – prin participare activă, autentică. Susținătorii Noului serviciu public argumentează că viziunea dominantă în politică și administrare este asociată cu autointeresul, dar renașterea spiritului democratic ar putea

avea un mare beneficiu pentru societate și membrii săi. Agențiile guvernamentale ar trebui să depună eforturi pentru a oferi servicii de înaltă calitate în cadrul constrângerilor impuse de lege și responsabilitate. Aceste eforturi trebuie să se bazeze pe ideea că cetățenii, relațiile dintre cetățeni și guvernul lor sunt centrale, principale.

Gândire strategică și acționare democratică: politicile și programele pentru satisfacerea nevoilor publice pot fi mult mai efective și realizate în mod responsabil prin eforturi colective și procese colaborative. Participarea cetățenească nu trebuie să fie limitată în formularea problemelor, trebuie să se extindă și la implementare a politicilor. În Noul serviciu public, cetățenii implicați nu sunt limitați în stabilirea priorităților, iar organizațiile publice trebuie să gestioneze astfel încât să consolideze și să încurajeze angajamentele cetățenilor în toate aspectele și fazele de elaborare și implementare a politicilor. Cetățenii și funcționarii publici au responsabilități reciproce pentru identificarea problemelor și implementarea soluțiilor.

Recunoașterea că și responsabilitatea nu este simplă: funcționarii publici trebuie să fie atenți cu privire la: standardele legale, valorile comunitare, normele politice, standardele profesionale, standardele de piață, interesele cetățenilor. Din perspectiva Noului serviciu public întrebarea cu privire la responsabilitate în serviciul public este una complexă. Aceasta implică balansarea normelor de concurență și responsabilitățile în cadrul unui web („țesut”) de controale externe, standarde profesionale, preferințe ale cetățenilor, probleme morale, dreptul public și, în ultimă instanță, interesul public. Altfel spus, administratorii publici sunt chemați să fie receptivi la toate normele concurente, valorile și preferințele sistemului complex de guvernare. Noul serviciu public recunoaște că viața funcționarului public este exigență, provocatoare și, câte odată, este necesar un

efort eroic care implică responsabilitate pentru alții, aderare la lege, moralitate, discernământ și responsabilitate.

Mai degrabă a servi decât a conduce: Aceasta este tot mai important ca funcționarii publici să utilizeze leadership-ul comun, bazat pe valori în a ajuta cetățenii să formuleze și să satisfacă interesele lor comune decât încercarea de a controla sau conduce societatea în noi direcții. În Noul serviciu public leadership-ul este bazat pe valori și este împărtășit în întreaga organizație și de comunitate. Această schimbare în conceptualizarea rolului administratorilor publici are implicații profunde pentru tipurile de provocări leadership-ului și a responsabilităților cu care se confruntă funcționarii publici. Administratorii publici trebuie să cunoască și să gestioneze mai mult decât numai cerințele și resursele programelor lor. Pentru a servi cetățenii, administratorii publici trebuie nu numai să știe și să gestioneze resursele, să fie conștienți, dar, de asemenea, cum le gestionează și de conectarea la alte surse de suport și asistență, angajarea cetățenilor și comunității în proces. Administratorii publici trebuie să partajeze puterea și să conducă cu pasiune, angajament și integritate într-o manieră care respectă și abilitează cetățenii.

Valoare oamenilor nu numai productivității. Organizațiile publice și rețelele în care ele participă sunt mai susceptibile de a fi încununate de succes, dacă ele sunt orientate prin procese de colaborare și leadership comun bazat pe respect pentru toți oamenii. Managerii sectorului public au o responsabilitate specială și o oportunitate unică să profite de „inimă” serviciului public. Oamenii sunt atrași de serviciul public deoarece ei sunt motivați de valorile serviciului public. Aceste valori trebuie să servească pe alții, să facă lumea mai bună și mai sigură și să facă astfel ca activitatea democratică să reprezinte cel mai bun din ceea ce înseamnă să fii un

cetățean în serviciul comunității.

Noul serviciu public susține că administrația publică ar trebui să înceapă cu recunoașterea că o cetățenie angajată și luminată este esențială pentru guvernarea democratică. Comportamentul uman este nu numai subiect de discuție al autointeresului, dar implică, de asemenea, valori, convingeri și îngrijorare pentru alții. Cetățenii sunt stăpânii guvernului și capabili de a acționa împreună pentru realizarea binei suprem. Noul serviciu public urmărește să împărtășească valorile și interesele comune printr-un dialog larg și angajament cetățenesc. Serviciul public însuși este privit ca o extensiune a cetățeniei, el este motivat de dorința de a servi altora și de a realiza obiectivele publice. Spre deosebire de Noul management public, care este construit pe astfel de concepții economice ca maximalizarea interesului personal, Noul serviciu public este construit pe ideea interesului public, ideea servirii cetățenilor de către administratorii publici și, cu adevărat, de a deveni pe deplin angajat cu cei pe care îi servesc. Astfel, Noul serviciu public deține o viziune puternică pentru administratorii publici astăzi și în viitor.

Studierea teoriilor administrației publice oferă posibilitatea evidențierii problemelor cu care ar putea să se confrun-

te oricine, care este implicat în sectorul public. Ar fi minunat dacă am găsi o teorie care ar răspunde la toate întrebările noastre și ar asigura o bază confortabilă și sigură pentru activitățile noastre. Dar nu întotdeauna găsim răspunsuri concrete pentru ghidare în acțiunile noastre. Administrația publică este un domeniu aplicativ și este preocupat de aplicarea cunoștințelor teoretice în rezolvarea problemelor practice într-un mediu înalt politizat. Lumea reală a sectorului public, privat și nonprofit, este laboratorul pentru cei ce cercetează, dar și pentru cei ce activează în administrația publică. Nu există rețete-etalon care ar putea fi aplicate cu succes în orice situație. De aceea, un practician trebuie să aleagă direcțiile de activitate în corelare cu situațiile concrete. Administratorii publici au nevoie de o flexibilitate extraordinară în modul de abordare a problemelor organizatorice; ei au nevoie să fie în măsură să schimbe, să adopte, să învețe. Administratorii publici se focusează în activitatea lor pe probleme de proces, pe modele și relații care funcționează în societate. A lucra cu astfel de probleme, a accepta fluxul și refluxul lor, a gestiona schimbarea și a învăța o nouă lecție este esența învățării personale și, de fapt, conectarea dintre teorie și practică.

BIBLIOGRAFIE

1. Box Richard. Citizen Governance. Thousand Oaks, Calif.: Sage, 1998.
2. Box Richard. Critical Social Theory in Public Administration. Armonk, N.Y.M.E. Sharpe: 2005.
3. David Charles R. Organization Theories and Public Administration. Westport, Conn.: Praeger, 1996.
4. Denhardt Janet V., Robert B. Denhardt. The new public service: serving not steering. New York, 2011.
5. Farmer John David. The Language of Public Administration. Tuscaloosa: University of Alabama press, 1995.
6. Farmer John David. To Kill the King. Armonk, N.Y.M.E. Sharpe: 2005.
7. Frederickson H. George. The Spirit of Public Administration. San Francisco: Jossey-Bass, 1997.
8. Jun Jong S. Rethinking Administrative Theory. Westport, Conn.: Praeger, 2002.

9. McSwite O. C. Legitimacy in Public Administration. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publication, 1997.
10. McSwite O. C. Invitation to Public Administration. Armonk, N.Y.M.E. Sharpe: 2002.
11. Miller Hugh T., Fox Charles J. Postmodernn Public Administration. Armonk, New York, 2007.
12. Terry Larry. Leadership of Public Bureaucracies. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publication, 1995.
13. Thomas John Clayton. Public Partipation in Public Decisions. San-Francisco: Jossey-Bass, 1995.

Prezentat: 11 mai 2015.

E-mail: tsapte@rambler.ru

Societatea civilă și statul de drept



Principiul subsidiarității: definiție, evoluție și tendințe

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

SUMMARY

Decentralization helps to create a political and administrative environment compatible to the principle of subsidiarity, according to which the exercise of powers and duties established by law lies on local authorities who are close to the citizens. The term subsidiarity comes from Latin, from „subsidium”, meaning help, support, becoming in time a principle regulated and used by the legislation of other states, being the principle ensuring the achievement of the local and regional interests closer to the implementing level of the decision.

Evenimentele din ultimii ani au subliniat faptul că statele lumii nu mai pot supraviețui în mod izolat, că valorile intuite de antici în ceea ce privește existența statului pot fi promovate doar în acest nou context european și mondial. Statul modern nu mai poate vorbi de centralizare absolută, colectivitățile locale sunt puse în lumină din ce în ce mai mult, iar cetățeanul ocupă un rol primordial în evoluția statului modern. Autonomia locală este un principiu fundamental de funcționare a colectivităților locale și are în vedere rezolvarea intereselor locale de către autoritățile reprezentative din unitățile administrativ-teritoriale. Acest principiu este consacrat de actele internaționale, iar Carta Europeană a autonomiei locale dezbată pe larg aplicarea acestui principiu de către statele semnatare ale Cartei. Potrivit Cartei, autonomia locală trebuie să fie susținută atât din punct de vedere material cât și financiar, iar resursele financiare trebuie să provină atât din bugetul național cât și din cel local.

Importanța principiului autonomiei locale și influența pe care acesta o are asupra activității administrației publice locale în

contextul integrării și însușirii valorilor europene reflectă democrația directă și statul de drept, mai ales că Republica Moldova și-a afirmat dorința de apartenență la aceste valori europene.

Subsidiaritatea este un principiu de funcționare a Uniunii Europene și ajută la aplicarea cât mai eficientă a autonomiei locale, el permițând ca deciziile să fie luate de către autoritățile cât mai apropiate de cetățeni, autoritățile centrale acționând doar atunci când intervenția lor este mult mai eficientă.

Principiul exprimă viziunea asupra societății și în centrul atenției se află individul. Din punct de vedere organizațional, el afirmă că fiecare nivel de putere nu trebuie să aibă alte competențe decât cele pe care este în măsură să le exercite.

Dacă principiul autonomiei locale este abordat de majoritatea doctrinarilor, cel al subsidiarității este studiat tangențial. Ca element de noutate, subsidiaritatea este tratată alături de sociologia drepturilor omului, se pune accentul pe individ, dezvoltându-se acest aspect. Este cunoscut faptul că autonomia locală presupune

dreptul și capacitatea colectivităților locale de a se administra, se pune accentul pe colectivitatea locală, pe individ. Aici este punctul de tangență cu subsidiaritatea.

În acest context, punctul de plecare în elaborarea unei strategii a descentralizării îl reprezintă stabilirea clară a obiectivelor și a principiilor ghidante. Descentralizarea contribuie la crearea unui mediu politic și administrativ compatibil **principiului de subsidiaritate**, conform căruia exercitarea competențelor și atribuțiilor stabilite prin lege revine autorităților administrației publice locale care se găsesc cel mai aproape de cetățean. Termenul de subsidiaritate provine din latină, de la „subsidium”, având sensul de ajutor, sprijin, devenind în timp un principiu reglementat și utilizat de legislațiile statelor, ca fiind principiul ce asigură colectivităților locale și regionale realizarea propriilor interese cât mai aproape de nivelul de aplicare a deciziei.

Originea principiului subsidiarității este de găsit în teoria socială catolică, fiind conținut în Enciclica pontificală „Quadragesimo Anno” din 1931, deși principii similare pot fi găsite în gândirea calvinistă. Scopul subsidiarității în teoria socială catolică este, pe de o parte, limitarea rolului guvernului ca întreg, spre a justifica și apăra locul instituțiilor private, inclusiv al Bisericii însăși, în timp ce, pe de alta parte, justifică un anumit rol pentru guvern. [1] Acesta este momentul din care acest principiu a funcționat ca o regulă principală a societății civile, datorită valențelor sale în luarea deciziilor în societate. [2, p. 60]

Alți autori îi atribuie ideea de subsidiaritate chiar lui Aristotel sau consideră că se inspiră fie din filozofia politică a federalismului din Germania secolului al XIX-lea sau din teoriile personaliste ale lui Emmanuel Mousnier. Aceasta este concepția cea mai des întâlnită în analiza politicii germane, elvețiene și a Uniunii Europene, care oferă contextul empiric pentru cele mai multe discuții asupra subsidiarității.

Deși nu este pe deplin compatibilă cu definiția sa din teologia catolică, subsidiaritatea apare ca răspuns la o mai mare autonomie, permițând ca deciziile luate să fie cât mai aproape de cetățeni.

Noțiunea de subsidiaritate se încadrează într-o înțelegere a societății ca organism caracterizat de o ierarhie de organe. Prin urmare, subsidiaritatea a fost utilizată drept concept cvasiconstituțional în unele sisteme politice feudale sau de tip federal. Așadar, subsidiaritatea presupune ca accentul, greutatea în luarea deciziilor de interes public să coboare cât mai spre nivelul de bază, să nu mai constituie un monopol sau o regulă pentru administrația de stat. Principiul subsidiarității se impune a fi un principiu permanent de acțiune, care permite ca deciziile luate să fie cât mai aproape de cetățeni. [3, p. 21]

Unul dintre principiile esențiale care stau la baza funcționării administrației locale europene - principiu stipulat în Carta Europeană a Autonomiei Locale - este, fără îndoială, principiul subsidiarității, principiu care guvernează toate țările civilizate și care spune că adoptarea deciziilor se face de către autoritatea cea mai apropiată de cetățean.

Oriunde este posibil, puterile sunt transferate la nivelul cel mai de jos de guvernare; numai când o anumită sarcină nu poate fi asumată de un nivel „inferior” al guvernării, ea poate fi transmisă la un nivel superior.

Principiul subsidiarității, aplicat în administrația publică, nu înseamnă, într-un stat unitar, o delegare sau o diminuare de suveranitate, întrucât autonomia locală este prevăzută de Constituție și de legele statului unitar și se exercită în condițiile și în limitele prevăzute de acestea [4, p. 74], acest principiu fiind în egală măsură apreciat atât ca un principiu juridic cât și ca unul politic.

Subsidiaritatea asigură exercitarea efectivă a competențelor de către autoritatea

administrației publice locale și obligă autoritățile centrale ale statului să acționeze în raport cu comunitatea locală astfel încât să-i ofere acesteia mijloacele necesare și suficiente pentru ca ea însăși să-și poată îndeplini sarcinile preconizate.

Principiul subsidiarității înseamnă că atribuțiile autorităților publice sunt realizate de către autoritatea cea mai apropiată de cetățeni care poate asigura realizarea efectivă a scopurilor și sarcinilor la cel mai jos nivel de administrare.

De aceea, regula în materie de competență pentru satisfacerea interesului public trebuie să o constituie autoritățile locale autonome la nivelul de bază (comuna și orașul), care sunt cele mai apropiate de nevoile cetățenilor și sunt alese de aceștia, iar excepțiile trebuie să le reprezinte autoritățile administrației publice autonome de la nivelul intermediar și autoritățile administrației de stat.

Stabilirea de competențe și atribuții pentru alte autorități trebuie să țină seama de amploarea și de natura răspunderii ce le revine, precum și de cerințele de eficiență și eficacitate. [5, p.13]

Ioan Alexandru precizează că subsidiaritatea se aplică, în primul rând, raporturilor dintre individ și societate, apoi raporturilor dintre societate și instituții, constituind mai mult decât un simplu principiu de organizare, fiind sursa de inspirație pentru repartizarea competențelor între bază și nivelurile superioare. [6, p.153]

Principiul subsidiarității vizează două categorii de relații: în primul rând, cele dintre autoritățile locale din comune și orașe și cele de la nivel județean și apoi cele dintre autoritățile locale și cele centrale. [7, p.7-8] Pe plan intern, principiul subsidiarității nu și găsește aplicarea exclusiv la raporturile dintre stat și colectivitățile teritoriale locale, deci cu raportate la autonomia locală, ci și în interiorul administrației statului, cu referire la deconcentrarea administrativă. [8, p. 318]

Însă puterea centrală trebuie să intervină doar în acele cazuri în care societatea, prin toate componentele sale (colectivități locale și teritoriale) nu este în stare să-și administreze propriile interese datorate insuficienței resurselor financiare și materiale. [9, p. 414]

Prin art. 4 din Carta Europeană: **Exercițiul autonom al puterii locale** [10], se instituie **principiul subsidiarității**, stipulându-se că *aceste colectivități locale dispun, în cadrul legii, de întreaga competență de a lua inițiativa pentru orice chestiune care nu este exclusă din domeniul competențelor lor sau care nu este atribuită unei alte autorități, că exercițiul puterii publice trebuie, de o manieră generală, să revină acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni și că puterile, competențele, încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi.*

Textul Cartei a anticipat prevederile Tratatului de la Maastricht în preambulul căruia se specifică că „deciziile sunt luate la un nivel cât mai aproape posibil de cetățean”. [11, p.154]

Utilizarea noțiunii de subsidiaritate a cunoscut o revitalizare prin modificarea Tratatului de la Roma din 25 martie 1957 prin intermediul **Tratatului de la Maastricht** semnat la data de 7 februarie 1992 și care a instituit Uniunea Europeană.

Tratatul de la Maastricht a introdus principiul subsidiarității care prevede ca deciziile să fie luate la cel mai potrivit nivel în domeniile în care statele-membre și Uniunea Europeană dețin o competență comună. Deciziile sunt luate la nivelul Uniunii Europene doar dacă ea este, într-adevăr, în măsură să acționeze mai eficient decât statele-membre.

Subsidiaritatea este un principiu care își găsește formularea în termeni clari într-un tratat și anume - în Tratatul de la Maastricht (articolele B¹ și 313). Potrivit acestui principiu, Comunitatea Europeană acționează numai în măsura în care obiectivele urmă-

rite vor fi mai bine realizate la nivel comunitar decât la nivelul statelor-membre. Cu alte cuvinte, numai ceea ce nu se poate face la nivelul statelor-membre sau nu se poate face mai bine la acest nivel trebuie făcut la cel comunitar.

Articolul 3B este formulat astfel: „În domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Comunitatea nu intervine, potrivit principiului subsidiarității, decât dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii prevăzute nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele-membre și pot deci, din cauza dimensiunilor sau efectelor acțiunii prevăzute, să fie mai bine realizate la nivel comunitar. Acțiunea Comunității nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor din prezentul Tratat”.

Sensul atribuit principiului subsidiarității a fost acela ca luarea deciziilor să aibă loc la cel mai jos nivel posibil sau, altfel spus, nivelurile superioare să le sprijine pe cele inferioare în realizarea sarcinilor lor. În Tratatul de la Maastricht s-a acordat acestui principiu un rol major, sub cele două aspecte: material și procedural.

În literatura de specialitate Comitetul regiunilor este denumit „gardian” [12, p.1] al subsidiarității, principiu fundamental [13, p.147], hotărâtor „în continuarea procesului de creare a unei Uniuni neîncetate mai strânse între popoarele Europei în care deciziile sunt luate cât mai aproape posibil de cetățeni” (art. 3 B, Tratatul de la Maastricht). Acest principiu presupune ca acțiunile Uniunii Europene să nu fie inițiate decât în cazurile în care există certitudinea că ele sunt mai eficiente decât acțiunile instituțiilor naționale, regionale sau locale (după caz). Astfel privit, principiul subsidiarității se opune centralizării excesive a procesului de adoptare a deciziilor, în unele cazuri considerat prea îndepărtat de cetățeni și de problemele acestora.

Așadar, subsidiaritatea este un principiu consacrat de dreptul comunitar, conform căruia Comunitatea europeană nu acți-

onează (cu excepția domeniilor care cad sub competența sa exclusivă) în problemele care se pot rezolva mai bine la nivel regional, local sau național. Este principiul conform căruia subsidiaritatea este strâns legată de principiile proporționalității și necesității, care impun ca o acțiune a Comisiei să nu meargă mai departe decât este necesar pentru îndeplinirea obiectivelor Tratatului. [14]

Consiliul European de la Edinburgh din decembrie 1992 a definit principiile de bază ale conceptului de subsidiaritate și a stabilit liniile orientative pentru interpretarea Articolului 5 din Tratatul Comunității Europene, prin care principiul subsidiarității a fost inclus în Tratatul asupra Uniunii Europene. Concluziile sale au fost prezentate într-o declarație care continuă să constituie piatra de temelie a principiului subsidiarității. Abordarea globală care derivă din această declarație a fost preluată într-un Protocol privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității care a fost anexat la Tratatul de constituire a Comunității Europene prin Tratatul de la Amsterdam.

Concluziile sale au fost cuprinse într-o declarație care servește ca pilon de bază al principiului subsidiarității.

Tratatul de la Amsterdam a preluat întreaga abordare care a urmat acestei declarații într-un Protocol cu privire la aplicarea principiului subsidiarității și proporționalității, anexat la Tratatul asupra Comunității Europene. Tratatul de la Amsterdam a adus modificări importante Tratatului asupra Uniunii Europene și Tratatului care a instituit Comunitatea Europeană, aducând explicații suplimentare asupra conceptelor de dezvoltare locală și subsidiaritate.

Acest protocol introduce **analiza sistematică a impactului propunerilor legislative asupra principiului subsidiarității** și utilizarea, pe cât posibil, a unor măsuri comunitare mai puțin angajante.

Consiliul European de la Viena, din de-

cembrie 1998, a reafirmat angajamentul de a asigura aplicarea completă a principiului subsidiarității.

Instituțiile trebuie să se ghideze de acum înainte de criteriile și practicile cuprinse în „**Protocolul privind subsidiaritatea și proporționalitatea**”, care va fi anexat la Tratatul asupra Comunității Europene, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam. Înainte de lansarea unor propuneri legislative noi de către Comisie, trebuie să se examineze dacă legislația comunitară existentă pe tema respectivă trebuie modificată sau consolidată. Actele legislative adoptate de instituțiile competente trebuie să explice motivele pentru care au fost create pentru a justifica conformitatea cu principiile subsidiarității și proporționalității. [15]

În fiecare an, Comisia Europeană realizează un raport („O mai bună realizare a legilor”) pentru Consiliu și Parlament, **cu privire la aplicarea principiului subsidiarității.**

În virtutea acestui principiu, Uniunea nu intervine decât în domeniile ale căror probleme nu pot fi rezolvate pe o bază exclusiv națională sau regională. Statele-membre ale Consiliului Europei, semnatare ale Cartei privind autonomia locală, consideră scopul Consiliului Europei ca fiind acela de a realiza o uniune mai strânsă între membrii săi, pentru a ocroti și pentru a promova idealurile și principiile care reprezintă patrimoniul lor comun.

Existența autorităților administrației publice locale împuternicite cu responsabilități efective permite o administrare, în același timp, eficientă și apropiată de cetățeni, acestea fiind conștiente de faptul că apărarea și întărirea autonomiei locale în diferitele țări ale Europei reprezintă o contribuție importantă la edificarea unei Europe fondate pe principiile democrației și ale descentralizării puterii.

Carta Europeană a Autogovernării Locale, ratificată de 37 de state-membre, a avut

o influență pozitivă semnificativă asupra dezvoltării guvernării locale și democrației în Europa.

Autogovernarea locală, unde există, este parte a guvernării democratice și, de aceea, astfel de autorități regionale, așa cum sunt stabilite, trebuie să îndeplinească standardele minime ale compoziției democratice și să fie susținute cu competența și abilitatea legale, în limitele Constituției și legii, să reglementeze și să gestioneze partea problemelor publice aflată în responsabilitatea lor, în interesul locuitorilor lor și în acord cu principiul subsidiarității.

Deși cele mai multe sisteme legislative se referă în mod implicit la noțiunea de subsidiaritate, principiul subsidiarității nu este definit în mod explicit în niciun document. [16, p.153] Controversele asupra subsidiarității în Uniunea Europeană au arătat ca acesta este un concept esențialmente contestat. Ceea ce pentru o persoană este doar de interes local, pentru alta este de interes unional larg.

Principiul subsidiarității - unitatea în diversitate - este cel care va crește în importanță. Comunitatea Europeană își va asuma numai problemele pe care le poate rezolva mai eficient decât autoritățile naționale. Astfel, sporește rolul autorităților locale în raport cu organele centrale. În acest context, Comisia Europeană a creat în 1988 „Consiliul Consultativ al Colectivităților Regionale și Locale”. Din această perspectivă, obiectivul Comisiei Europene este de a construi o nouă politică regională pentru a coordona mai eficient finanțarea planurilor de dezvoltare locală.

Subsidiaritatea se înscrie într-o politică generală de reformare, care asigură colectivităților locale și regionale cadrul de definire a propriilor puteri. [17, p.132]

Pentru *Republica Moldova* principiul subsidiarității este nu mai puțin important, folosit la nivel național, acesta ar

putea fi conjugat cu eforturile de armonizare a legislației naționale cu cea europeană și cea comunitară în domeniu.

La 1 februarie 1998, intră în vigoare pentru Republica Moldova *Carta Europeană a autonomiei locale* din 15 octombrie 1985 care conține un principiu în premieră și anume - principiul subsidiarității.

Stabilirea unui sistem de administrație publică funcțional și eficient, capabil să îndeplinească standardele Uniunii Europene și să implementeze acquis-ul comunitar într-un mod eficient, va avea în vedere respectarea și aplicarea principiilor adoptate de Comisia Europeană, un loc important ocupându-l și principiul subsidiarității. Principiul subsidiarității este strâns legat de principiul proporționalității care presupune, pe de o parte, că toate competențele (capacitățile, drepturile, obligațiile) pot fi transferate către centru numai în măsura în care tocmai acestea pot fi realizate mai bine la nivelul superior, principiul de bază fiind acela de a ține competențele cât mai aproape posibil de cetățeni într-un mod mai eficient. [18, p.135]

Considerăm că introducerea acestui principiu în Constituție și în legislația privind administrația locală este strict necesară, deoarece Uniunea Europeană sprijină aplicarea acestui principiu, și Republica Moldova își propune obiectivul de a avea un sistem administrativ și instituții ale administrației publice capabile să transpună, să implementeze și să traducă în viața publică acquis-ul

comunitar și să se apropie de îndeplinirea criteriilor necesare pentru atribuirea calității de membru al UE, adoptate de Consiliile Europene la Copenhaga, Madrid și Luxemburg.

Concluzionând, putem aprecia că dezvoltarea locală în Europa pornește de la potențialul local, acordându-se colectivităților locale competențe și resurse pentru a-și gestiona destinul. Măsura în care statul păstrează un control asupra dezvoltării diferă și se manifestă în grade diferite, dar trebuie remarcată voința unanimă de a aplica descentralizarea administrativă și principiul subsidiarității, evident cu nuanțări ce țin de tradiție, istorie și cultură.

Aplicarea principiului subsidiarității, limitat inițial la nivel național și comunitar, a avut repercusiuni și în sfera regională și locală, determinate de necesitatea unei apropieri mai mari față de cetățeni.

Introducerea principiului subsidiarității în administrația publică ar trebui să însemne clarificarea atribuțiilor unităților administrativ-teritoriale, ceea ce ar determina un grad sporit de responsabilizare a autorităților administrației publice locale, implicarea crescută a cetățenilor în luarea deciziilor care-i privesc.

Principiul subsidiarității trebuie realizat în deplină concordanță cu principiul autonomiei locale, exercitarea competențelor și atribuțiilor aparținând autorității administrației publice locale cea mai apropiată de cetățean și care dispune de capacitatea administrativă necesară.

NOTE

- ¹ Cuvântul provine din latinescul *subsidium*, cu semnificația de „trupe de rezervă” și utilizat mai apoi în sensul de „sprijin”, „asistență”.

BIBLIOGRAFIE

1. Szasz, Melinda, Scurte considerații istorice privind organizarea administrativă a teritoriului României în statul modern, Caietul Științific „Reforme administrative și judiciare în perspectivele integrării europene”, nr. 7, Sibiu, 2005, pp. 52-66.
2. Bălan, Emil, Instituții administrative, Editura C. H. Beck, București, 2008, p. 60.

3. Popa, V., Munteanu, I., Mocanu, V. De la descentralism spre descentralizare, Editura Cartier, 1998 – 210 p.
4. Alexandru, Ioan, Cărăușan, Mihaela, Popescu, Ion, Dincă, Dragoș, Drept administrativ., Editura Economică, București, 2002, 260 p.
5. Dragoș, Dacian Cosmin, Principalele elemente de noutate ale Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale, Revista „Dreptul” nr. 10/2001, București, pp. 3-31.
6. Alexandru, Ioan, Cărăușan, Mihaela, Bucur, Sorin, Drept administrativ, Ediția a II-a, Editura Lumina Lex, București, 2007, 260 p.
7. Davey, Kenneth, Descentralizarea în Țările Europei Centrale și de Est: obstacole și oportunități, în Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europa Centrală și de Est, Open Society Institute, Ungaria, tradus de Bogdan Uilecan, Editura Tehnica-Info, Chișinău, 2004, pp. 31-40.
8. Popescu, C. L., Autonomia locală și integrarea europeană, Editura All Beck, București, 1999, 348 p.
9. Bantuş, Larisa, Proceduri și standarde democratice în administrația intereselor publice locale, Dezvoltarea constituțională a Republicii Moldova la etapa actuală, Tipografia centrală, Chișinău, 2004, pp. 414 – 416.
10. Carta Europeană a Autonomiei Locale, adoptată la Strasbourg, 1985, <http://legislatie.resurse-pentru-democratie.org/199_1997.php>.
11. Alexandru, Ioan, Cărăușan, Mihaela, Bucur, Sorin, Drept administrativ, Ediția a II-a, Editura Lumina Lex, București, 2007, 260 p.
12. Osoianu, Ion, Prioritățile reformei administrației în perspectiva elaborării strategiei de integrare europeană și a planului de acțiune Republica Moldova – UE, Chișinău, februarie 2004, pp.1-30, <www.ipp.md/publications>.
13. Cloos, J., Reinesch, G., Vignes, D., Weyland, J., Le Traité de Maastricht, genese, analyse, commentaires, Brylant, Bruxelles 1993, 447 p.
14. Raportul asupra APC, elaborat de către Ioachim Lippott, Chișinău, martie 2001, în <<http://www.pca.md/files/publications12.doc>>.
15. Raportul asupra APC, elaborat de către Ioachim Lippott, Chișinău, martie 2001, în <<http://www.pca.md/files/publications12.doc>>.
16. Alexandru, Ioan, Cărăușan, Mihaela, Bucur, Sorin, Drept administrativ, Ediția a II-a, Editura Lumina Lex, București, 2007, 260 p.
17. Gheorghe, Filip, Onofrei, M., Elemente de știința administrației, Editura Junimea, Iași, 2004, 261 p.
18. Cojocaru, E., Principiile administrării publice locale în statul bazat pe drept - Republica Moldova, în Statul de drept și administrația publică, Chișinău, Editura Cartier, 1999, p. 135-139.

Prezentat: 14 mai 2015.

E-mail: a_bantus@yahoo.com

Probleme teoretice și practice ale interpretării normelor juridice

Boris NEGRU,
doctor în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

„Interpretarea nu constă decât în maximum de dreptate. Scopul din urmă al interpretării este de a scoate dreptatea și de aceea legile evoluează și se schimbă mereu pe căi de multe ori aparent logice. O interpretare care duce la nedreptate nu este o interpretare bună, după cum o lege, care duce la nedreptăți, nu este o lege bună”
Mircea DJUVARA

SUMMARY

The legal rules, to achieve the purpose to which they were developed, must be respected, enforced or applied, that means translated into life. But to be made, legal rules must be known, understood by all subjects.

Understanding, knowledge of the proper meaning of the rule is imperatively required, especially in the enforcement of law. Enforcement body, the official person should clarify with all the precision the text of the legal norm and be convinced of the veracity variant of behavior prescribed by the legislator. This is done in the interpretation of the legal norms.

Interpretarea constituie o operație logico-rațională care, lămurind înțelesul exact și complet al dispozițiilor normative, oferă soluțiile juridice adecvate pentru diferitele situații cu care ne confruntăm.

Așadar, interpretarea este „operațiunea prin care se stabilește o legătură logică între dreptul astfel conceput și execuția lui, încercându-se să se deducă aceasta din urmă din cel dintâi”.¹

Din cele expuse mai sus, rezultă următoarele:

a) *interpretarea apare ca o etapă a procesului de aplicare a dreptului;*

b) *scopul acestei operațiuni logice constă în a scoate în evidență voința legiuitorului materializată în norma juridică ce se aplică;*

c) *subiectul care aplică norma juridică*

urmează să se convingă că starea de fapt cu care el se confruntă se încadrează în ipoteza normei juridice ce se aplică.

Prin urmare, „operația logico-rațională de interpretare a legii se caracterizează prin finalitatea sa practică (asigurarea aplicării corecte a legii) și prin folosirea unor metode specifice, adecvate operațiunii de deslușire a înțelesului exact al legii”.²

Necesitatea interpretării e condiționată de următorii factori. În primul rând, norma juridică are un caracter general, impersonal, tipic și nu poate cuprinde toate situațiile posibile care apar în viață. Dar ea se aplică pentru anumite situații concrete. Deseori, este necesar de a răspunde la întrebarea: în ce măsură cazul concret dat este cuprins de norma juridică sau norma

juridică dată se referă sau nu și la cazul concret dat? Pentru a da răspuns la această întrebare, este necesar de a cunoaște norma juridică la justa sa valoare, de a ști precis ce a avut în vedere legiuitorul, ce scop a urmărit el, adoptând norma juridică dată.

În al doilea rând, orice normă juridică nu activează izolat, ci în cadrul unui sistem bine determinat, unde fiecare normă își are menirea sa. O normă poate fi înțeleasă mai bine numai dacă va fi privită în contextul general al normelor sistemului de drept, ramurii de drept, actului normativ dat. La înțelegerea adecvată a sensului normei juridice ne ajută și principiile dreptului (principiile generale, interramurale, ramurale).

În al treilea rând, adeseori interpretarea normelor dreptului se impune și de necesitatea de a înțelege terminologia, stilul folosit de legiuitor.

În fine, în procesul de aplicare a dreptului pot fi și cazuri de reglementări contradictorii, neclare, confuze. Pentru a ieși din asemenea situații, poate apărea necesitatea ca legiuitorul să facă unele precizări, concretizări.

Bineînțeles, ar fi ideal, dacă o lege ar fi scrisă pe înțelesul tuturor, dacă ea ar fi clară, limpede. După cum menționa Mircea Djuvara, „dacă legea este limpede, judecătorul nu are decât sarcina s-o aplice: *optima lex, qual minimum judici, optimus judex qui minimum sibi* - cea mai bună lege este aceea care lasă cât mai puțin la aprecierea judecătorului și cel mai bun judecător este acela care, în hotărârea pe care o dă, se întemeiază în așa fel pe lege, încât arbitrarul său să fie cât mai redus”.³

Referindu-ne la problema interpretării, am vrea să atragem atenția și la unele probleme ce țin de denumirea acestei instituții. Denumirea are ca punct de plecare precizarea elementelor ce urmează să fie interpretate. În funcție de aceasta, în literatura științifică sunt utilizate pe larg asemenea denumiri, cum ar fi „*interpretarea legii*”, „*interpretarea dreptului*”. Ambele expresii

sunt cunoscute demult, la acestea adăugându-se și o a treia denumire - „*interpretarea normelor juridice*”. Evident, că apare întrebarea: care din aceste denumiri este mai corectă?

La baza expresiei „*interpretarea legii*” stă, indiscutabil, izvorul dreptului. Dat fiind faptul că izvorul principal al dreptului este actul normativ, legea ocupând pe scara ierarhică primul loc, în practică se utilizează mai mult expresia „*interpretarea legii*”.

În acest caz cuvântul lege este utilizat în sensul său larg, avându-se în vedere atât legea propriu-zisă, cât și actele normative subordonate legii (ordonanțe, hotărâri, decrete etc.).

Esența „*interpretarea dreptului*” a fost utilizată inițial pentru a exprima interpretarea dreptului cutumiar și a dreptului creat de judecător, interpretare ce avea la bază ideea caracterului nelacunar al dreptului. Mai târziu, această expresie a început să fie folosită atât pentru dreptul scris, cât și pentru dreptul nescris. În prezent expresia „*interpretarea dreptului*” este folosită pentru a denumi activitatea de interpretare a dreptului creat de autoritățile publice.

În ultimul timp, întâlnim, de asemenea, expresia „*interpretarea normelor juridice*”.

În viziunea noastră, nu e cazul de a da prioritate unei sau altei expresii. Totul depinde în ce context e studiată problema interpretării, ca activitate de concretizare a conținutului real al materialului normativ juridic. Totuși o analiză a expresiilor utilizate în literatura juridică ne vorbește de faptul că prioritate se dă expresiei „*interpretarea normelor juridice*”. Acest lucru se face, probabil, din simplul considerent că norma juridică este celula de bază, elementul primar, piatra de temelie din care este constituit întregul zid normativ-juridic al unui stat. În ceea ce ne privește, la tratarea problemei interpretării vom utiliza, după caz, toate expresiile nominalizate.

Pe parcursul istoriei, problema interpretării dreptului a fost tratată în mod diferit.

Astfel, inițial a dominat principiul conform căruia „**nu poate interpreta legea decât cel ce a făcut-o**” (*ejus est interpretari legem cujus est condere*). Aplicarea acestui principiu e caracteristică îndeosebi regimurilor autoritare, despotice. În această concepție, judecătorul reprezintă un mecanism orb de aplicare a legii. Cu alte cuvinte, judecătorii nu sunt „decât gura care rostește cuvintele legii...”⁴ Concepția aceasta era cunoscută de pe timpurile lui Justinian, „a fost, mai ales, concepția lui Napoleon și a juriștilor care au interpretat Codul Napoleon. Ea este reprezentată în Franța prin așa-zisa școală a exegezei, școală care socotește că textele îmbrățișează toate împrejurările și trebuie, prin urmare, să se aplice în mod mecanic de judecător în fiecare speță.”⁵

Cele expuse scot în evidență ideea de la care pornește teoria exegetică despre care pomenește Mircea Djuvara: tot dreptul se găsește în lege și interpretul trebuie să caute soluția cazurilor neprevăzute de lege *tot în lege*. Această teorie se poate rezuma, după cum pe bună dreptate afirmă Alexandru Văllimărescu, „în două formule sugestive ale prof. Gény: *fetișismul legii scrise și abuzul abstracțiunilor logice*. De altfel, cele două caracteristici sunt strâns legate între ele. Într-adevăr, abuzul abstracțiunilor logice nu este decât o consecință a fetișismului legii scrise”⁶ La formarea acestei concepții a contribuit și faptul codificării, în general, și apariției Codului civil francez, în special. Or, „cum o remarcă Gény cu drept cuvânt și cum au crezut și autorii Codului civil, un cod este, pur și simplu, o operă de clasare și unificare, iar nu o operă de creare a dreptului. „On ne fait pas un Code, il se fait avec le temps”, zicea Portalis⁷ (un cod nu se face, el se creează cu timpul – *nota autorului*). Nici Napoleon nu admitea interpretarea normelor cuprinse în Codul Civil de la 1804. La apariția primelor comentarii făcute de juriști pe marginea Codului Civil, Napoleon ar fi spus: „Mon code est perdu!”, „Il n’y a plus de Code civil!” („Codul meu este pierdut!”, „Nu mai există Cod civil”).

Pe măsura dezvoltării societății, princi-

piul nominalizat mai sus e pus la îndoială. Ca urmare, interpretarea dreptului, completarea sau chiar modificarea normelor juridice pe această cale este argumentată. Astfel, de exemplu, la sfârșitul secolului al XIX-lea, în Germania, Ihering, condamnând școala istorică a lui Savigny, arată că dreptul este rezultatul unei lupte: „Un drept câștigat fără nicio silință stă pe aceeași linie cu copiii aduși de barză; ce a putut să aducă barza poate oricând răpi vulpea sau vulturul. Însă mama care și-a născut copilul nu lasă pe nimeni să i-l răpească și nici poporul drepturile și instituțiile cucerite prin muncă sângeroasă. Se poate spune tocmai că energia iubirii, cu care un popor se alipește de un drept al său și îl apără, este determinată de miza de osteneală și de eforturile care i-a costat. Nu simpla obișnuință, ci jertfa este în stare să făurească cea mai puternică legătură între un popor și dreptul său. Și dacă Dumnezeu vrea binele unui popor, nu-i *dăruiește* lucrul de care are nevoie, nici îi ușurează munca pentru a-l dobândi ci, dimpotrivă, tocmai i-o îngreiază. În acest înțeles, nu șovăiesc să spun: lupta, pe care o reclamă dreptul ca să poată lua naștere, nu este un blestem, ci o binecuvântare”⁸ După el, soluția problemelor juridice nu trebuie căutată în jocul unei logici a conceptelor, ci într-o conștientizare, înțelegere a scopurilor practice și a mijloacelor de realizare a dreptului în conformitate cu scopul propus. În aceeași ordine de idei, François Gény afirmă cu putere că dreptul nu înseamnă doar lege. În opera sa fundamentală „*Metode de interpretare și izvoare, în dreptul privat pozitiv*”, apărută în 1899, Gény menționează: „Oricâtă ascuțime i-am atribui, mintea omului nu e capabilă să cuprindă în întregul ei imaginea lumii în care se mișcă. Și această iremediabilă infirmitate este cu deosebire evidentă în domeniul juridic care, pentru a fi înțeles în totalitate, presupune să știm dinainte toate raporturile umane apte să dea naștere la conflicte de interese și aspirații ...”

Având în vedere insuficiențele voinței parlamentare în a exprima cu exactitate ce vrea, Gény afirmă: „Voința legislativă care n-a știut să devină conștientă de ea însăși, să se fixeze într-un țel precis, pentru a-l traduce prin actul autentic al legii, rămâne neavenită pentru interpret și nu poate fi luată în considerație în aplicarea dreptului pozitiv.... Trebuie să renunțăm, chiar și în regimul nostru actual, la codificare, să vedem în legea scrisă o sursă completă și suficientă de soluții juridice”.⁹

La ideea unei interpretări *libere* a dreptului, adică dincolo de norma scrisă, de norma juridică în general, ajung și reprezentanții doctrinelor sociologice.¹⁰ Unul dintre fondatorii veritabili ai sociologiei dreptului, Eugen Ehrlich, vizează orientarea sa spre realitatea socială a dreptului. Lui îi revine teza, potrivit căreia „centrul de gravitate a dreptului în epoca noastră, ca și în toate celelalte timpuri, nu trebuie să fie căutat nici în lege, nici în jurisprudență sau în doctrină, nici mai general, într-un sistem de reguli, ci în societatea însăși”.¹¹

O altă teorie, care se referă la problema interpretării, este teoria autonomiei textelor. Această teorie, elaborată de Pierre Pescatore, susține că textul legii reprezintă limitele împuternicirilor legiuitorului. Tot ceea ce este necesar dincolo de aceste limite, pentru a asigura aplicarea legii, revine organelor de aplicare a dreptului. Textul legii trebuie înțeles și interpretat în sine, fără referiri la elementele de interpretare extrinseci.¹²

Interpretarea are drept scop scoaterea în evidență a conținutului exact și complet al prevederilor normativ-juridice. Pentru a atinge acest scop, subiectul interpretativ recurge la anumite metode, mijloace, procedee, tehnici și principii. În această ordine de idei, prezintă un interes sporit problema principiilor interpretării.

Principiile interpretării pot fi privite ca ideile fundamentale, diriguitoare, călăuzitoare pe care se întemeiază cel care interpretează dreptul.

În viziunea profesorilor universitari Ion Dogaru, Dan Claudiu Dănișor, Gheorghe Dănișor, aceste principii sunt aplicabile tuturor domeniilor dreptului. La ele pot fi atribuite următoarele.

1. „*Tot ceea ce nu este prohibit este permis*”. Cu alte cuvinte, *se admite tot ceea ce legea nu interzice*. Acest principiu se pronunță în favoarea libertății de acțiune a individului. El este perfect aplicabil tuturor ramurilor de drept, inclusiv dreptului penal, care consideră infracțiuni doar acele fapte (acțiuni, inacțiuni), care sunt prevăzute de partea specială a Codului Penal. Rolul acestui principiu nu trebuie absolutizat și cel care interpretează dreptul va ține cont de acest lucru. De exemplu, acest principiu nu se răsfrânge asupra tuturor subiecților dreptului. Bunăoară, autoritățile publice sunt în drept să facă doar ceea ce rezultă din competența lor. Persoanele juridice cu scop nelucrative pot desfășura numai activitatea prevăzută de lege și de actul de constituire.

2. *Regula continuității interpretării*. E un principiu care se pronunță în favoarea stabilității sensului normei juridice, stabilității raporturilor juridice. Această regulă arată că interpretarea, odată stabilită într-un sens, nu trebuie prea ușor să fie modificată.

3. *Principiul efectului util*. Acest principiu pornește de la premisa că legiuitorul a edictat norme juridice aplicabile, care vor produce efecte juridice, utilitatea cărora nu poate fi contestată. Din aceste considerente prevederile normativ-juridice vor fi interpretate în scopul transunerii lor în viață.

4. *Controlul interpretării în raport cu rezultatul practic*. Acest principiu pornește de la premisa conform căreia, în cazul în care textul normei juridice permite mai multe interpretări, trebuie să evidențiem rezultatul practic la care ar duce fiecare din aceste interpretări. Cele absurde vor fi respinse și se va aplica varianta oportună.

5. *Dispozițiile generale nu derogă de la*

cele speciale (generalialia specialibus non derogant). Presupunând că unei situații i se pot aplica două norme, una fiind generală și alta specială unui caz dat, se va aplica norma specială.

6. *Trebuie să interpretăm totdeauna cu bun-simț*. Prin aceasta se înainteză cerința ca interpretul să facă, prin interpretare, să prevaleze sensul uzual asupra celui tehnic.¹³

Aproximativ aceleași principii de interpretare sunt nominalizate și de către profesorul Sofia Popescu și anume:

a) normele juridice trebuie să fie întotdeauna astfel interpretate, încât efectul lor să fie asigurat; este inadmisibilă interpretarea care ar anula efectul practic al normei;

b) tăcerea legii poate fi interpretată în favoarea libertății de acțiune; se admite tot ceea ce legea nu interzice;

c) trebuie să fie asigurată continuitatea în interpretare; în cazul în care s-a consolidat, s-a statornicit o anumită interpretare a legii, ea nu trebuie schimbată cu ușurință;

d) atunci când un text este susceptibil de mai multe interpretări, nu se poate reține interpretarea care ar conduce la rezultate inechitabile.¹⁴

Profesorul Gheorghe Mihai consideră că principii, care ar asigura întregimea rațională a interpretării, sunt:

- principiul unității între litera și spiritul legii, care are ca efect evitarea soluțiilor dogmatice, abuzul sau arbitrariul;

- principiul supremației voinței legiuitorului;

- principiul contextualizării;

- principiul evaluării;

- principiul corelării;

- principiul adecvării formei juridice la semnificația din conținut;

- principiul coerenței logice;

- principiul validității juridice.¹⁵

Legea este *expresia unei voințe inteligente*, cum se exprimă profesorul Gény. Deci în procesul interpretării, acesta va fi elementul fundamental. Interpretul se va interesa

nu atât de modalitățile de definitivare a acestei *voințe inteligente*, cât de sensul legii în fața unor cazuri prevăzute de ea. Acest sens nu poate fi găsit decât în voința legiuitorului, care și constituie obiectul interpretării.

În interpretarea legii distingem două cazuri:

a) legea a statuat și sensul ei este clar;

b) legea a statuat, însă sensul ei este îndoielnic.¹⁶

În doctrina tradițională s-a susținut că textele clare și precise trebuie să fie aplicate direct, că ele nu trebuie să fie interpretate. O asemenea abordare a problemei nu poate fi acceptată. Interpretarea este obligatorie în toate cazurile de aplicare a dreptului, ea fiind o etapă obligatorie și absolut necesară a acestui proces. Prin urmare, interpretarea nu trebuie privită ca o operațiune ocazională, ca una necesară doar în cazul imperfecțiunii legii. În acest sens, Laurent spunea: „Înseamnă să ne facem o falsă idee asupra interpretării crezând că nu trebuie să recurgem la ea decât atunci când legile sunt obscure sau insuficiente. Dacă ar fi fost așa, s-ar fi putut crede că imperfecțiunea legii face interpretarea necesară... Este suficient să reflectăm un moment la esența legilor, pentru a ne convinge că necesitatea interpretării rezultă mai puțin din obscuritatea sau insuficiența lor, decât din natura lor... Legiuitorul se găsește în imposibilitatea de a lua o decizie particulară pentru toate diferendele care se nasc între oameni; ce îi rămâne atunci de făcut? El trebuie să procedeze nu pe calea deciziilor particulare, ci pe calea deciziilor generale. Ceea ce înseamnă că el stabilește principiile pe care apoi judecătorul trebuie să le aplice contestațiilor ce sunt aduse în fața sa. Opera interpretului este această aplicare a unui principiu la un caz dat. Rezultă de aici că interpretarea este o necesitate permanentă, indiferent care ar fi perfecționările care s-ar aduce legislației. Principiile, oricât de bine formulate le-am

presupune, rămân întotdeauna abstracții. Când este vorba de a da viață lucrurilor abstracte, dificultățile sunt nenumărate. Revine științei interpretului să le rezolve”.¹⁷ Din cele spuse rezultă că interpretarea este inerentă oricărei norme juridice.

În legătură cu obiectul interpretării normelor juridice trebuie să precizăm că *sunt supuse interpretării toate cele trei elemente ale normelor: ipoteza, dispoziția, sancțiunea*.

Ipoteza normelor juridice este necesară de a fi interpretată pentru a cunoaște și a clarifica cu exactitate: căror categorii de subiecți de drept norma dată se adresează și care sunt condițiile, împrejurările sau faptele la care se referă prescripția acesteia. Anumite probleme e posibil să apară în cazul ipotezelor relativ determinate, în situația în care sunt prezentate împrejurările la care se aplică dispoziția, dar nu este prevăzut conținutul concret al acestor împrejurări (în caz de necesitate; orice persoană..., fiecare om... etc.). Interpretul va trebui să precizeze situațiile cărora nu li se aplică prevederile normei juridice, precum și găsirea situațiilor la care legea, deși nu face referiri exprese, pot fi soluționate potrivit prevederilor normei respective.

La fel, este necesară interpretarea dispoziției normei juridice. Interpretarea are ca obiect stabilirea drepturilor și obligațiilor ce revin persoanelor fizice sau juridice, stabilite în cadrul ipotezei normei juridice. Se va preciza, de asemenea, conduita concretă prescrisă de legiuitor subiecților: ce urmează de făcut sau, dimpotrivă, ce nu trebuie de făcut. Interpretul va constata cu exactitate modul de reglementare a conduitei prescrise (e vorba de un ordin, o poruncă, un comandament care se referă fie la săvârșirea unei acțiuni, fie la inacțiune sau e vorba de o posibilitate de a face sau de a nu face ceva); gradul și intensitatea incidenței, sfera de aplicare, forța juridică a normelor etc.

Interpretarea este necesară și în privința sancțiunii normei juridice. Interpretul va

preciza consecințele ce decurg din realizarea sau nerealizarea prescripțiilor normative, ce anume măsuri vor fi aduse la îndeplinire sub și prin autoritatea statului.

Astfel, prin interpretare se va constata cu exactitate câmpul de aplicare a normelor juridice în timp, în spațiu, asupra persoanelor.

Nu de puține ori interpretarea va stabili dacă o normă nouă a abrogat sau nu, total sau parțial, o normă mai veche.

Interpretarea dreptului cunoaște mai multe forme. Pentru a stabili formele (felurile, genurile) interpretării, se folosesc mai multe criterii: a) puterea obligatorie sau lipsa acesteia; b) metoda folosită pentru interpretarea normelor juridice; c) rezultatul la care se ajunge prin interpretare etc.

Formele interpretării în funcție de organul care o face.

Problemele principale care formează obiectul expunerii ce urmează sunt următoarele: 1. Cine sunt cei care interpretează normele juridice? 2. Care este autoritatea interpretării pe care ei o fac? 3. Cum urmează să utilizeze rezultatele interpretării cei care realizează normele juridice?

Interpretarea dreptului constituie o activitate la care participă diferite subiecte. În funcție de calitatea subiectului și, ca urmare a acestei calități, de forța sa juridică, interpretarea poate fi de două feluri: *oficială și neoficială*.

Această clasificare este cunoscută încă în doctrina Romei Antice și e răspândită pe larg în doctrina contemporană. Acest lucru se explică prin faptul că criteriile acestei clasificări au rămas aceleași: calitatea autorului interpretării.

1. *Interpretarea oficială* este interpretarea ce se îndeplinește de un organ de stat în exercitarea atribuțiilor ce-i revin, potrivit legii. Ca regulă, organele care emit acte normative procedează uneori la interpretarea acestora prin acte interpretative. Atunci, această interpretare poartă denumirea de interpretare *autentică*.

Interpretarea oficială are forță juridică obligatorie. Actul de interpretare oficială se echivalează după forța juridică cu actul normativ supus interpretării.

Să analizăm, de exemplu, cine dispune de dreptul de a interpreta legea în Republica Moldova. Amintim că există trei categorii de legi: legi constituționale, legi organice și legi ordinare.

Conform Constituției, interpretarea oficială a Constituției și a legilor constituționale ține de competența exclusivă a Curții Constituționale (vezi prevederile de la litera b) a alineatului (1) a art. 135).

Interpretarea oficială a legilor organice și ordinare ține de competența Parlamentului (vezi prevederile literei c) a art. 66 al Constituției).

Curtea Constituțională, fiind unicul subiect cu dreptul de a interpreta legile constituționale, poate să interpreteze oficial și celelalte categorii de legi: organice și ordinare (conform argumentului: *a majori ad minus* - cine poate mai mult, poate și mai puțin).

Scopul interpretării Constituției de către Curtea Constituțională constă în următoarele. În primul rând, clarificarea sensului concret al normelor constituționale în vederea soluționării unor litigii concrete, iar în al doilea rând, găsirea modelului optim de abordare și soluționare a unor situații particulare prin aplicarea principiilor generale constituționale. O altă contribuție importantă a Curții Constituționale la interpretarea dreptului se prefigurează prin activitatea de control al constituționalității legilor. În această activitate Curtea Constituțională, utilizând principiile generale ale dreptului, ajută organelor juridice să interpreteze corect legile.¹⁸ Curtea Constituțională, în activitatea sa de interpretare, adoptă hotărâri. Hotărârile Curții Constituționale sunt definitive și nu pot fi atacate (vezi alineatul (2) al articolului 140 al Constituției). Atribuția de interpretare a Constituției de către Curtea Constituțională

este una fundamentală, căci soluționarea oricărui caz cere interpretarea normei sau normelor supuse controlului de constituționalitate în raport cu Constituția. Actele interpretative ale Curții Constituționale sunt considerate părți constitutive ale actelor supuse interpretării și au aceeași forță juridică ca și acestea, fiind obligatorii pentru toți subiecții dreptului.

Legile organice și legile ordinare pot fi interpretate și de către Parlamentul Republicii Moldova. Parlamentul va interpreta legile, în ansamblu, sau anumite părți ale acestora, prin adoptarea unor acte interpretative – *legi interpretative*. Legile interpretative nu vor genera noi norme juridice. Ele doar vor explica, tâlmăci acele prevederi normativ-juridice, care deja există în legile supuse interpretării, dar care nu sunt înțelese la justa lor valoare de către cei care urmează să le transpună în viață. În această ordine de idei, *Duguit* arată: „Nu trebuie ca legiuitorul, sub acoperirea că face o lege interpretativă, să edicteze o dispoziție nouă. Dacă ar face-o, caracterul interpretativ pe care el îl va da legii, va echivala cu o dispoziție prin care va atribui caracter retroactiv unei legi... Legiuitorul, care, sub o formă oarecare, dă efect retroactiv unei legi, edictează o dispoziție contrară dreptului superior. Puțin importă că legiuitorul, pentru a acoperi încălcarea dreptului pe care o comite, dă legii sale un caracter interpretativ. Este un act de ipocrizie care nu poate acoperi o violare flagrantă a dreptului. Legea retroactivă rămâne o lege contrară dreptului chiar când ea se prezintă sub forma legii interpretative”.¹⁹ Legile interpretative, prin urmare, nu modifică, ci doar completează conținutul deja existent al normelor juridice. Ele nu sunt legi noi. Ele sunt părți componente ale legilor în vigoare și vor avea aceeași forță juridică ca și acestea. Modalitatea de adoptare a legilor interpretative este echivalentă cu modalitatea de adoptare a legilor (organice, ordinare) supuse interpretării.

Interpretarea oficială poate fi atât generală cât și cazuală.

Generală este interpretarea, care îmbracă forma unor norme obligatorii cu caracter general.

Interpretarea cazuală este forma interpretării oficiale care se realizează cu prilejul soluționării de către organele competente a unor cazuri concrete.

2. *Interpretarea neoficială* este interpretarea făcută de subiecți ce nu dispun de dreptul de a interpreta oficial actul normativ. Interpretarea neoficială se face de către savanți, de către avocați, de către alți cetățeni etc. Fiind făcută de subiecți ce nu sunt purtători ai unei părți din puterea de stat, interpretarea neoficială nu are forța juridică obligatorie. Dar, în cazul în care soluțiile propuse conving organul cu drept de interpretare oficială de oportunitatea soluției date, interpretarea neoficială capătă o însemnătate foarte mare. În această ordine de idei, o însemnătate semnificativă o are interpretarea *doctrinală*.

Interpretarea doctrinară este cuprinsă, de obicei, în operele științifice, este mai sistematică, mai generalizantă decât interpretarea oficială. Făcută într-un climat de liberă cercetare științifică, interpretarea doctrinară este mai îndrăzneată, poate scoate în evidență anumite lacune, neajunsuri ale legislației în vigoare, poate face propuneri concrete de perfecționare și îmbunătățire calitativă a materialului normativ juridic. Interpretarea doctrinară promovează deseori idei noi în materie de drept, prin receptarea schimbărilor sociale și care trebuie să-și găsească reflectare în drept. Interpretarea doctrinară se bucură de autoritate științifică și nu oficială. Ea nu este obligatorie, ci facultativă.

În cazul interpretării neoficiale o importanță deosebită revine interpretării făcute de Curtea Supremă de Justiție. Fiind organul suprem instituit în vederea realizării justiției, Curtea Supremă de Justiție, împreună cu celelalte instanțe judecătorești,

urmărește aplicarea corectă și unitară a legilor pe întreg teritoriul statului. Conform Legii Republicii Moldova cu privire la Curtea Supremă de Justiție, Curtea Supremă generalizează practica judiciară, analizează statistica judiciară și dă explicații, din oficiu, în chestiunile de practică judiciară. În această ordine de idei, un rol important revine Plenului Curții Supreme de Justiție. Acesta intervine și adoptă decizii în cazurile necesității oferirii unor soluții pe probleme ce generează divergențe, explicații diverse pe una și aceeași problemă. Deși interpretările făcute de Plenul Curții Supreme de Justiție nu au un caracter obligatoriu, dată fiind independența judecătorilor, acestea contribuie la clarificarea și aplicarea uniformă a legilor de către toate instanțele judecătorești. În literatura juridică se afirmă, pe bună dreptate, că „deciziile Curții Supreme nu par să creeze noi norme de drept, mai degrabă le completează pe cele existente, în sensul îmbogățirii lor. Aceasta o face prin decelarea sensului real general al normei în vigoare, din insuficiențele naturale ale limbajului folosit de legiuitor... Dacă *exprimarea* unei norme de drept e confuză, permițând extragerea a două sau mai multe sensuri, deși ea nu are decât unul, realul, atunci decizia de îndrumare nu poate spune decât că acela (acesta) e sensul real, impunându-l prin o regulă generalizatoare”.²⁰

La fel de importantă e și interpretarea făcută de fiecare cetățean. Comportamentul adecvat al fiecăruia dintre noi e determinat și e influențat în mare măsură de interpretarea cotidiană a lumii normelor juridice.

Analiza procesului de interpretare a normelor juridice nu poate fi considerată completă dacă nu se va lua în considerație rezultatul acestui proces. Din punctul de vedere al rezultatelor interpretării normelor juridice, interpretarea poate fi: literală, extensivă și restrictivă.

Interpretarea *literală* e acea formă a interpretării în cadrul căreia ne convingem că conținutul normelor juridice coincide

întru totul cu textul în care sunt formulate. În acest caz, se spune că legea este limpede, clară. Organul de aplicare n-are decât sarcina s-o aplice, conform textului. Tendința legiuitorului e de a adopta anume asemenea norme juridice, acte normative.

Interpretarea *extensivă* e acea interpretare în cadrul căreia textului normei juridice i se atribuie un conținut mai larg, mai sporit comparativ cu cel ce rezultă din simpla lectură a lui. Cu alte cuvinte, textul normei juridice se extinde și asupra unor cazuri care nu se încadrează perfect în „litera lui”. Astfel, de exemplu, prevederea articolului 35 al Legii Republicii Moldova din 18 decembrie 1990 cu privire la poliție, conform căreia „pentru colaboratorii poliției se stabilește o reducere de cincizeci la sută a plății pentru spațiul locativ și pentru serviciile comunale, precum și pentru combustibil” se răsfrânge nu numai asupra colaboratorului poliției, ci și asupra membrilor familiei sale.

Interpretarea *restrictivă* are loc în cazul în care textului supus interpretării i se atribuie un conținut mai restrâns, mai mic decât cel ce rezultă din simpla lui lectură. Aceasta poate să se întâmple în cazurile în care lipsește o concordanță între cazurile de aplicare practică și cazurile ce au fost reflectate în textul actului normativ. De aici rezultă, că formularea textului legii este mai largă decât conținutul său real. Așa, de exemplu, prevederile Codului penal referitoare la răspunderea penală pentru încălcarea legislației muncii nu se referă la toți cetățenii, ci doar la persoanele oficiale.

La fel de importantă în materia interpretării o are și problema ce se referă la litera și spiritul legii, dreptul obiectiv este fixat în texte normative din care decurg prerogativele subiectului de drept concret, cunoscute cu numele de drepturi subiective, pe care, în condiții prevăzute, le poate exercita subiectul de drept concret. E firesc ca dreptul să urmărească derularea conduitei individuale și de grup în conformitate

cu modelele de comportament prescrise prin normele instituite, încadrarea acestora în perimetrul legalității și ordinii sociale. Acest proces implică comportamentul care corespunde *spiritului și literei legii*.

Spiritul legii scoate în evidență scopul, finalitatea avută în vedere de legiuitor când a reglementat comportamentul subiectului. După cum menționa Hegel, „terenul dreptului este în genere ce e *spiritual* și locul său mai apropiat și punctul său de plecare este *voința*, care este liberă, astfel încât liberarea constituie substanța și determinația lui; și sistemul dreptului este domeniul libertății înfăptuite, lumea spiritului produs din el însuși, ca o a doua natură”.²¹

Revine să determinăm dacă subiectul de drept poate face orice cu drepturile sale, subiective, având în vedere legea sub care se află în momentul alegerii libere a variantei de comportament. Această variantă nu poate rezulta în exclusivitate din bunul plac al subiectului. Ea rezultă din *litera legii*.

Litera legii ne obligă la interpretarea literală exactă a conținutului legii, a conținutului normei juridice. Acest comportament nu poate să nu se încadreze în cerința prevăzută de articolul 55 al Constituției Republicii Moldova („Exercitarea drepturilor și a libertăților”): „Orice persoană își exercită drepturile și libertățile constituționale cu bună-credință, fără să încalce drepturile și libertățile altora”. În acest sens normele juridice orientează, influențează și determină comportamentele subiecților de drept. De cele mai multe ori subiecții manifestă tendințe de adeziune la normele și valorile juridice promovate de societate, conformându-se acestora. Alteori însă normele juridice sunt nesocotite, neglijate, încălcate de subiecți. În aceste cazuri poate fi vorba de *abuzuri de drept și fraude la lege*.

În cazul *abuzului de drept*, drepturile, libertățile, competențele, atribuțiile conferite de normele juridice subiecților (cetățenilor, autorităților publice, persoanelor juridice etc.) nu sunt exercitate cu bună-cre-

dință, încălcându-se spiritul legii, intenția legiuitorului, finalitățile normelor juridice.

De exemplu, proprietarul unui teren dispune de anumite drepturi subiective. El urmează „să-și exercite drepturile și să-și execute obligațiile cu bună-credință, în acord cu legea, cu contractul, cu ordinea publică și cu bunele moravuri. Buna-credință se prezumă până la proba contrară” (Vezi alineatul (1) al articolului 9 al Codului Civil al Republicii Moldova). Proprietarul ar putea să transpună întocmai în viață prevederile legii, adică să se conducă în comportamentul său de spiritul și litera legii. Dar proprietarul ar putea face intolerabilă viața vecinilor săi, încălcând obligația de respect reciproc, instalând, de exemplu, o uzină care emite fum, de natură să afecteze, în mod serios recoltetele de pe terenurile vecinilor. În asemenea caz, nu s-ar putea vorbi de folosirea dreptului, ci de *abuz de drept* și acest

abuz reprezintă temeiul răspunderii juridice pentru titularul dreptului subiectiv. Astfel, în baza alineatului (1) al articolului 379 al Codului Civil al Republicii Moldova, „proprietarul poate cere interzicerea ridicării sau exploatării unor construcții sau instalații despre care se poate afirma cu certitudine că prezența și utilizarea lor atentează în mod inadmisibil asupra terenului său”.

Frauda la lege prezintă o manevră ilegală făcută cu scopul de a evita intenționat aplicarea normelor juridice, care sunt în mod normal aplicabile, pentru a promova în mod ilegal unele interese, a ocoli anumite consecințe legale care nu convin, a profita de reglementări juridice mai favorabile prin diverse artificii nepermise de lege.²² De exemplu, în materia dreptului internațional înregistrarea unei nave sub pavilion străin cu scopul de a evita anumite norme referitoare la impozite.

NOTE

1. Mircea Djuvara, Teoria generală a dreptului (Enciclopedia juridică), București, 1995, p. 282.
2. Ion Dogaru, Teoria generală a dreptului, Craiova, 1998, p. 226.
3. Mircea Djuvara, Teoria generală a dreptului (Enciclopedia juridică), București, 1995, p. 283.
4. Charles, Montesquieu, Despre spiritul legilor. 1. București: Editura Științifică (1964), p. 203.
5. Mircea Djuvara, Teoria generală a dreptului (Enciclopedia juridică), București, 1995, p. 283.
6. Alexandru Văllimărescu, Tratat de enciclopedia dreptului, București, 1999, p. 370.
7. Alexandru Văllimărescu, Tratat de enciclopedia dreptului, București, 1999, p. 371.
8. Citat după: Craiovan Ion, Doctrina juridică, București, Editura ALL BECK, 1999, 520 p., p. 277.
9. Citat după: Malaurie Philippe, Antologia gândirii juridice. Humanitas, București, 1997, 375 p., p. 316.
10. Vrabie Genoveva, Popescu Sofia, Teoria generală a dreptului, Editura „Ștefan Procopiu”, Iași, 1995, 188 p., pag. 67.
11. Citat după: Vlăduț Ion, Introducere în sociologia juridică, Editura Lumina Lex, București, 2000, 224 p., p. 47.
12. Popescu Sofia, Teoria generală a dreptului, București, Editura Lumina-Lex, 2000, 366 p., p. 283.
13. Dogaru Ion, Dănișor D. C., Dănișor Gheorghe, Teoria generală a dreptului. Curs de bază, Editura științifică, București, 1999, 466 p., p. 403-404.

14. Popescu Sofia, Teoria generală a dreptului, Editura „Ștefan Procopiu”, Iași, 1995, 188 p., p. 294.
15. Gheorghe C. Mihai, Fundamentele dreptului. Argumentare și interpretare în drept, București, 1999, p. 161.
16. Alexandru Văllimărescu, Tratat de enciclopedia dreptului, București, 1999, p. 355.
17. Citat după: Ion Dogaru, Dan Claudiu Dănișor, Gheorghe Dănișor, Teoria generală a dreptului, p. 379-380.
18. Zezi: Elena Aramă, Iuliana Savu, Controverse teoretice și practice ale interpretării dreptului (Studiu didactic), Chișinău, 2005, p. 128-130.
19. Duguit, Traité de droit constitutionnel, t. 2, Paris, 1928, p. 274-275.
20. Gheorghe C. Mihai, Radu I. Motică, Fundamentele dreptului. Teoria și filozofia dreptului, Editura ALL, București, 1997, 250 p., p. 115.
21. Citat după: Craiovan Ion, Doctrina juridică, București, Editura ALL BECK, 1999, 520 p., p. 209.
22. Ion Craiovan, Tratat elementar de teoria generală a dreptului, p. 282.

BIBLIOGRAFIE

1. Mircea Djuvara, Teoria generală a dreptului (Enciclopedia juridică), București, 1995.
2. Ion Dogaru, Teoria generală a dreptului, Craiova, 1998.
3. Charles, Montesquieu, Despre spiritul legilor. 1. București: Editura Științifică (1964).
4. Alexandru Văllimărescu, Tratat de enciclopedia dreptului, București, 1999.
5. Craiovan Ion, Doctrina juridică, București, Editura ALL BECK, 1999, 520 p.
6. Malaurie Philippe, Antologia gândirii juridice. Humanitas, București, 1997, 375 p., p. 316.
7. Genoveva Vrabie, Sofia Popescu, Teoria generală a dreptului, Iași, 1995.
8. Vlăduț Ion, Introducere în sociologia juridică, Editura Lumina Lex, București, 2000, 224 p.
9. Sofia Popescu, Teoria generală a dreptului, București, 2000.
10. Ion Dogaru, Dan Claudiu Dănișor, Gheorghe Dănișor, Teoria generală a dreptului, București, 1999.
11. Gheorghe C. Mihai, Fundamentele dreptului. Argumentare și interpretare în drept, București, 1999.
12. Duguit, Traité de droit constitutionnel, t. 2, Paris, 1928.
13. Elena Aramă, Iuliana Savu, Controverse teoretice și aspecte practice ale interpretării dreptului (Studiu didactic), Chișinău, 2005.
14. Gheorghe C. Mihai, Radu I. Motică, Fundamentele dreptului. Teoria și filozofia dreptului, Editura ALL, București, 1997, 250 p.
15. Craiovan Ion, Tratat elementar de teoria generală a dreptului. București, Editura ALL BECK, 2001, 361 p.

Prezentat: 15 mai 2015.

E-mail: catedrateoria@mail.ru

Importanța Parlamentului ca instituție de stat

Dumitru VIERIU,
doctor în drept, conferențiar universitar,
avocat, Baroul București,
România

SUMMARY

A remarkable phenomenon of the contemporary era is the affirmation, along with traditional diplomacy, parliamentary diplomacy. It is in neindoielnic amplificării and diversificării problems with which mankind is confruntată at the threshold of the next millennia, as well as unprecedented growth and importance of the role of parliaments in all democratic societies.

Motto: „Parlamentul nu este un congres de ambasadori care exprimă interese diferite și ostile, pe care fiecare urmărește să le păstreze... Parlamentul este adunarea deliberativă a unei singure națiuni, având un singur interes, ca un întreg...”
*Edmund Burke (1729 – 1797)*¹

Definit ca „organ de stat colectiv, compus, în general, dintr-un număr important de membri aleși și care reprezintă interesele unei întregi populații, legiferează și controlează executivul”² Parlamentul României, singurul detonator al puterii de a reglementa prin lege relațiile sociale, emite legi constituționale, legi organice și legi ordinare (art. 72 din Constituție). Inițiativa legislativă aparține guvernului, deputaților, senatorilor, precum și unui număr de, cel puțin, 250.000 de cetățeni cu drept de vot. Nu pot face obiectul inițiativei legislative a cetățenilor problemele fiscale, cele cu caracter internațional, amnistia și grațierea (art. 73, alin.1 din Constituția României). Parlamentul apare în Principatele române în deceniul al patrulea al secolului trecut, într-o perioadă de profunde transformări social – economice și politice care marcau trecerea de la feudalism la capitalism. Prin Regulamentele Organice ale Țării

Românești (1831) și Moldovei (1832) – primele legiuri cu caracter constituțional cunoscute la noi – se instituia între cele două principate câte o Adunare Obstească cu menirea de a elabora propuneri și proiecte de legi, de a îngădi într-o oarecare măsură puterea executivă și de a face cunoscute domnitorului nevoile și dorințele țării. Recrutate exclusiv din rândul boierimii de diferite trepte, Adunările Obștești nu aveau putere de legiferare caracteristică parlamentelor moderne. Înființarea acestor instituții parlamentare incipiente reprezintă totuși o primă concretizare a principiului modern al separării puterilor în stat, puteri concentrate până atunci exclusiv în mâinile șefului statului (domnitorul) care le exercită în chip absolut, împreună cu favoriții săi, precum și a principiului reprezentativ, întrucât membrii Adunărilor Obștești erau desemnați prin alegeri.

Principala inovație a „Statutului” a con-

stituit-o însă introducerea, pentru prima dată în organizarea statală a României a sistemului bicameral, prin înființarea, pe lângă Adunarea Legislativă, a unei camere superioare, Corpul Ponderator, denumire înlocuită ulterior de aceea de Senat. Noul organism avea în compunerea sa membri de drept și membri numiți de domnitor. Senatorii de drept, în număr de nouă, erau cei doi mitropoliți ai țării, episcopii eparhiilor, primul președinte al Curții de Casație și cel mai vechi dintre generalii de activitate. Restul senatorilor, în număr de 64, erau numiți în felul următor: jumătate din persoanele care exercitaseră cele mai înalte funcții în stat sau puteau justifica un venit anual de 300 de galbeni, jumătate dintre membrii consiliilor generale ale județelor, câte unul din fiecare județ, de pe o lista de trei candidați aleși de consiliul județean dintre membrii săi. Jumătate urma să fie înnoită din trei în trei ani, prin tragere la sorți, cei ieșiți putând fi renumiți. Președintele de drept al Senatului era mitropolitul primar al țării asistat de un vicepreședinte numit de domnitor, ceilalți membri ai biroului fiind aleși de senatori. Cu explicația bugetului statului, a cărei votare era de competența exclusivă a Adunării, Senatul putea adopta, amenda sau respinge orice lege care în prealabil trecuse prin Cameră, stabilindu-se, după caz, și procedura de urmat. Senatul era întotdeauna abilitat să se pronunțe asupra constituționalității legilor, atribuție exercitată anterior de Comisia Centrală de la Focșani și, de asemenea, era singurul drept de a primi petiții și de a le discuta. Regimul autoritar instituit de Alexandru Ioan Cuza la 2 mai 1862 nu a durat decât vreo 2 ani. După abdicarea silită a domnitorului, la 11 februarie 1866, a fost convocată o Adunare Constituantă care a dezbătut și votat o nouă Constituție, primul act fundamental elaborat exclusiv de români, după un model belgian ce nu a fost supus aprobării puterilor garante. Constituția din 1866 a stabilit echilibrul

între principalele puteri ale statului, a conferit Parlamentului atribuțiile sale firești de organ legislativ. Sistemul bicameral a fost menținut, însă noul Senat nu mai era un corp numit, ci unul ales. Potrivit Constituției, puterea legislativă se exercita colectiv de către domnitor și de Reprezentarea Națională compusă din Adunarea Deputaților și de Senat.³

În pofida limitelor sale, Decretul-lege din 1918 a avut o importanță istorică. El a abolit sistemul electoral cenșitar și a introdus pentru prima dată în România votul universal. Ales prin vot universal, Adunarea Deputaților și Senatul au devenit organisme democratice, fapt ce a marcat o nouă etapă în evoluția regimului parlamentar românesc. Un rol important în ceea ce privește configurația politică a Parlamentului în perioada dintre cele două războaie mondiale l-a avut legea electorală din 27 martie 1926. Aceasta se îndepărta sensibil de la prevederile Constituției din 1923 sub mai multe aspecte. Astfel, admiterea și desemnarea deputaților nu se mai făcea de către corpul electoral al județului (cum prevedea art. 65 din Constituție), ci de către corpul electoral al întregii țări, atribuindu-i-se fiecărei grupări politice un număr de deputați, după totalul voturilor obținute pe întreaga țară. Erau create noi organe electorale – grupările sau partidele politice – care deveneau titulari de mandate de deputați, în timp ce Constituția îi proclama deputați pe aleșii grupărilor politice; se renunța la principiul reprezentării proporționale în raport cu ocupația, astfel încât unele județe restrânse ca teritoriu și populație puteau beneficia de un număr mai mare de deputați decât altele cu o întindere mai mare și mai mulți locuitori.

În perioada 1930 – 1937, instituția parlamentară a fost supusă unui proces de coeziune, fiind atacată și subminată atât de forțele de dreapta, în funcție de Garda de Fier, cât și mai ales de regele Carol

al II – lea. Încă de la urcarea sa pe tron în iunie 1930, acesta a acționat constant pentru creșterea rolului monarhiei în viața de stat, pentru compromiterea instituțiilor democratice și a sistemului politic bazat pe partide, urmărind crearea condițiilor propice pentru instaurarea unui nou regim de autoritate personală. Profitând de confuzia politică creată după alegerile din 20 decembrie 1937, când niciun partid nu a obținut un număr suficient de voturi pentru a putea forma guvernul, regele Carol al II-lea a instaurat, la 10 februarie 1938, regimul său de autoritate personală. S-a pus astfel, practic, capăt regimului parlamentar din România. Prin Constituția din 20 februarie 1938, promulgată de Carol al II – lea la 27 februarie 1938, deși se mentine principiul conform căruia puterea emana de la natiune, precum și principiul separării puterilor în stat, în realitate întreaga putere era concentrată în mâinile regelui. Corpurile Legiuitoare – Camera și Senatul – au fost menținute, dar au fost deposedate de puterile lor firești, devenind în realitate un auxiliary al puterilor executive. Responsabilitatea Guvernului în fața Parlamentului a fost, practic, desființată. Camera și Senatul își păstrau dreptul de inițiativă legislativă, dar numai prin legile de interes general care puteu fi însă respinse prin votul regelui.

Constituția din 1938 a adus importante schimbări în direcția restrângerii caracterului democratic al votului, care și până atunci avea unele limite serioase. Parlamentul statutat prin Constituția din februarie 1938 și-a încetat existența odată cu prăbușirea regimului autoritar al lui Carol al II-lea care la 6 septembrie 1940 a fost silit să abdice. Acestui regim i-a succedat cel al generalului Ion Antonescu, proclamat conducător al statului, care timp de patru ani a guvernat țara fără Constituție și fără Parlament, prin decrete – legi.

În timpul domniei regelui Mihai I, după 8 decenii de existență, sistemul bicameral

era desființat, văzând în Senat un obstacol în calea instaurării domniei lor politice.

Revoluția din decembrie 1989, desființând toate structurile statului comunist, inclusiv Marea Adunare Națională, a deschis calea României spre un regim democratic și parlamentar. Noile reglementări constituționale restabilesc sistemul bicameral, Senatul nemaifiind o cameră superioară și având aceleași prerogative ca și Adunarea Deputaților. Ca orice regim parlamentar, camerele își stabilesc singure regulamentele de organizare și funcționare, își aleg un birou permanent al cărui președinte era ales pe durata mandatului în timp ce membrii lor sunt aleși la începutul fiecărei sesiuni. Deputații și senatorii se bucură de imunitate și inviolabilitate. De asemenea, este prevăzută incompatibilitatea între mandatul de deputat sau de senator și exercitarea unei funcții publice și autoritare, cu excepția celei de membru al guvernului, iar inițiativa legislativă aparține atât Guvernului, deputaților sau senatorilor, cât și în anumite condiții unui număr de, cel puțin, 250 000 de cetățeni cu drept de vot, prevedere care nu a existat până acum în legislația constituțională românească. Constituția stabilește și modalitățile de mediere între cele două camere în caz de divergențe asupra unui proiect de lege, stipulează faptul că promulgarea legii se face de către președintele României în, cel mult 20, de zile de la primire, acestea neputând cere Parlamentului decât o singură dată reexaminarea ei și înființează Consiliul Legislativ ca organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării legislației.⁴

„Politica externă nu este a unui partid, este a țării, iar în politica internațională nu sentimentalitatea trebuie să domine, ci reflecția cea mai rece trebuie să dicteze.” Titu Maiorescu

Un fenomen remarcabil al epocii con-

temporane îl constituie afirmarea, alături de diplomația tradițională, a diplomației parlamentare. Aceasta se datorează în mod neîndoielnic amplificării și diversificării problemelor cu care omenirea este confruntată la pragul dintre cele două milenii, dar și creșterii fără precedent a rolului și importanței parlamentelor în toate societățile democratice.⁵

Tablou atât de eterogen al vieții internaționale – în care, din păcate, se întâlnesc nu numai evoluții pozitive, dar și numeroase conflicte, situații de criză, fenomene nocive, legate de amplificarea acțiunilor teroriste, a traficului de droguri etc. – solicită din partea unanimității întregi metode noi, proceduri și forme adecvate de abordare și soluționare.

Parlamentele reprezintă prin definiție o sinteză a tuturor forțelor politice, cărora electoratul le-a acordat girul său. Diversitatea formațiunilor politice care nu sunt reprezentate în lumea parlamentară ca și gradul de eficiență al parlamentelor să fie uneori mai mare decât al diplomației „tradiționale”. În multe momente de cotitură în viața unor țări, parlamentele au acționat unitar, în ciuda diversității opiniilor politice ale celor care le compuneau.

Parlamentul apare în gândirea practică și politică în epoca revoluțiilor democratice și constituie o manifestare a preocupării de a asigura un mecanism politic prin care guvernarea unei țări să reflecte interesele tuturor claselor și categoriilor sociale, emancipate de privilegiile feudale. Prin intermediul acestei instituții, gânditorii și omenii politici adversari ai guvernării absolutiste tind să înfăptuiască principiul suveranității poporului, ideea că nicio dispoziție nu poate fi adoptată de puterea centrală dacă nu poartă sancțiunea prealabilă a reprezentanților acestuia, reuniți într-un for central și chemați să adopte întreaga legislație. În perioada contemporană, se poate observa o dezbatere în practica dreptului constituțional legată de

următoarea dilemă: existența unui Parlament unicameral sau bicameral. Desigur, trebuie menționat încă de la început, că bicameralismul, în teorie, este asociat îndeosebi statelor federale. Pe glob, doar Insulele Canare au parlament unicameral, deși formează o federație. Unicameralismul beneficiază de mai multă aderență în statele unitare.

Atunci când încercăm să decidem dacă vom prefera un Parlament unicameral sau unul bicameral, se cuvine să rememorăm câteva fapte de bază referitoare la originile instituției parlamentare. Istoriceste, în mai multe state, instituția Parlamentului se trage din adunările medievale ale stărilor privilegiate, lărgindu-și aria de reprezentare odată cu democratizarea modulului de alcătuire a națiunii suverane. În alte state, Parlamentul a luat naștere prin ruptura cu un vechi regim politic considerat nedrept și nerepresentativ și prin întemeierea unei reprezentanțe naționale complet noi.

Formele de alcătuire a parlamentelor moderne au fost diverse. În unele state opțiunile inițiale s-au păstrat timp de decenii și chiar secole, în altele au avut loc una sau mai multe modificări ale sistemului constituțional. În cele ce urmează ne propunem să expunem două exemple de state unitare, care au Parlament bicameral (Regatul Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord), respectiv unicameral (Finlanda). Anglia este statul în care parlamentarismul, în înțelesul său modern, ia naștere încă din primele forme ale existenței sale, se remarcă structura sa bicamerală (Camera Lorzilor joacă rolul camerei superioare, iar Camera Comunelor – al celei inferioare). Merită menționat faptul că evoluția raporturilor dintre cele două camere a suferit modificări majore, în sensul câștigării preeminenței de către Camera Comunelor în detrimentul Camerei Lorzilor. Nu ne vom opri decât foarte succint asupra evoluției fiecărei camere, punând accentul pe atribuțiile de care beneficiază în prezent.

Camera Lorzilor și-a pierdut treptat rolul hegemonic în Parlamentul britanic, una dintre cauze fiind declinul nobilimii și aristocrației britanice.

Membrii Camerei sunt recrutați pe baze ereditare. Sunt numiți de Suveran la propunerea Primului-Ministru, iar din 1958 și femeile au dreptul de a fi acceptate. Componenta Camerei poate fi împărțită în patru categorii: înalții prelați (arată legătura strânsă între Stat și Biserică), nobilii, persoanele înnobilate de Regină, lorzii. Funcțiile actuale ale Camerei sunt următoarele: judiciară (joacă rolul unei Curți Supreme de apel în materie penală și civilă), de organ de deliberare a proiectelor ce-i sunt trimise de Camera Comunelor (se mizează pe imparțialitatea lorzilor), legislativă (pot exercita un drept de veto absolut, însă pe o perioadă limitată de timp), constituțională (servește Monarhului de a-și face cunoscută poziția față de programul Guvernului, prin mesajul Tronului) și funcția simbolică de dezvoltare a constituționalismului britanic. Prin metoda selectării membrilor săi, Camera Lorzilor are unul dintre cele mai anacronice sisteme electivă din zilele noastre. Prin contrast, Camera Comunelor a cunoscut o ascensiune continuă de la înființarea acesteia până în contemporaneitate.

Astfel, în prezent, concentrează întreaga putere legislativă sub aripa sa, având și funcția de control asupra Guvernului. Camera Comunelor este aleasă prin vot majoritarist, denumit și „the winner takes it all.” Acest tip de scrutin a ajutat și la decantarea unui sistem bipartidic, unde laburistii și conservatorii obțin cele mai multe mandate.

Al doilea stat asupra căruia vom stăruie este Finlanda, având ca formă de guvernământ o republică parlamentară, al cărei for legislativ este monocameral. Parlamentul finlandez este organul reprezentativ suprem al poporului, fiind ales prin scrutin de listă, de către toți cetățenii cu drept de

vot care au vârsta minimă de 18 ani. Exercițiul puterii legislative. Acestui for îi sunt supuse spre dezbatere și aprobare proiecte de lege de către Guvern. Acestea sunt prezentate Parlamentului într-o ședință plenară, urmând să fie transmise comisiilor parlamentare de specialitate. Ineditul sistemului parlamentar finlandez îl constituie tocmai aceste comisii. În total sunt în număr de 14 (formate din 17 membri permanenți și 9 supleanți), constituite pe întreaga durată a legislativului. Cu excepția legilor constituționale, care pentru a fi adoptate necesită două treimi din totalul deputaților, celelalte legi au nevoie de majoritatea simplă de voturi. De asemenea, un alt lucru interesant îl reprezintă existența unei Comisii Constituționale ce asigură rolul de control al constituționalității inițiativelor legislative. Prin prezentarea acestor tipuri de parlamentarism, am încercat să scoatem în evidență două modele care s-au impus cu succes în statele respective și care au influențat și alte țări în adoptarea unui astfel de sistem.

Punctul nostru de vedere este că România ar trebui să se îndrepte ori spre un bicameralism clasic, bine conturat (camere alese după modalități diferite, care să beneficieze de atribuții distincte, criterii diferite de selectare a membrilor celor două camere), ori spre un model de unicameralism (similar celui finlandez în care comisiile de specialitate au un rol important), la fel ca alte state europene, în care parlamentul monocameral este perfect funcțional. Desigur, pentru ca oricare dintre aceste modele să fie viabil, în România este necesar să fie îndeplinită o condiție esențială: mulțarea sa la particularitățile formei de guvernare românești, precum și reevaluarea portretului candidaților eligibili pentru un fotoliu în Parlament – este esențial ca aceste persoane să fie de o calitate politică și morală extraordinară pentru a se realiza un progres veridic în ceea ce privește organul reprezentativ al statu-

lui român. Credem cu tărie că într-un sistem unde oamenii de stat au o conștiință politică, civică și morală ridicată, precum și pregătirea necesară, implementarea unuia dintre aceste modele are din start o șansă de succes.⁷

De exemplu, în Franța, adunările separate reprezentând clerul sau nobilimea și „starea a treia” au fost înlocuite în 1789 cu o unică adunare reprezentând națiunea suverană. Derapajele din timpul terorii revoluționare au determinat directoratul să introducă un sistem bicameral care apoi s-a menținut cu unele întreruperi în momentele în care se trecea de la un sistem politic la altul (parlamente unicamerale au funcționat în Franța în timpul Republicii a II-a, în primii ani ai Republicii a III-a și în anii 1944-1946). Dacă în Franța sistemul bicameral s-a impus în dauna celui unicameral, în Danemarca un referendum pentru adoptarea unei noi constituții a abolit în 1953 Camera Superioară (Landsting) și a decis trecerea la un parlament unicameral (Folketing). În unele state, opțiunea pentru un sistem bicameral își are originea în tradiția promodernă (de exemplu, Regatul Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord, unde însă prerogativele Camerei Lorzilor au fost mult reduse). Într-un stat federal (de exemplu, Statele Unite și Republica Federală Germania, unde însă Senatul și Bunderstrat-ul sunt alese altfel decât camerele inferioare), în alte cazuri ea a avut drept cauză efortul de a atribui uneia dintre camere rolul de a tempera excesele celeilalte camere a Parlamentului.⁸

Această din urmă preocupare stă la originea bicameralismului în România. După ce Regulamentele Organice și Convenția de la Paris din 1858 dotaseră Principatele cu adunări unicamerale, Cuza a instituit în 1864 Corpul Ponderator, iar Constituția din 1866 a păstrat sistemul bicameral, conferind Senatului, ales pe baza unui vot cenziar extrem de restrictiv, rolul de a proteja interesele marilor proprietari de pământ în

raport cu posibilele derapaje ale Adunării deputaților. Sistemul bicameral s-a menținut – cu modificări în modul de alegere a parlamentarilor și durata mandatelor – până în 1940 când Ion Antonescu a eliminat instituția Parlamentului. După război, Guvernul Groza, dominat de comuniști, a decretat în 1946 trecerea la sistemul unicameral prin desființarea Senatului. Această opțiune a fost doar un aspect al trecerii la un regim dictatorial, alegerile din 19 noiembrie 1946 fiind masiv falsificate, iar instituția parlamentară golită de semnificație politică pe durata întregului regim comunist din România. În 1990, C.P.U.N.-ul a optat relativ rapid și fără multe deliberări pentru un parlament bicameral. Bazată pe tradiția precomunismă, pe o anumită precauție împotriva unei posibile tiranii a executivului și pe dorința unor membri ai C.P.U.N. de a-și găsi mai ușor un loc în legislativ mai numeros, această decizie a fost cosfințită de legea electorală din 1990 și de Constituția din 1991, nefiind cu adevărat pusă în discuție nici la revizuirea Constituției în 2003. A fost justificată opțiunea din 1990 pentru un parlament bicameral? Raspunsul la aceasta întrebare nu trebuie dat pe baza opiniei larg răspândite că Parlamentul României a fost slab performant în ultimele două decenii. De fapt, întrebarea corectă este dacă performanța Parlamentului ar fi fost bună, dacă s-ar fi adoptat unicameralismul.⁹ Raspunsul la această întrebare, ca și la cea corelată – dacă performanța ar fi putut fi și mai proastă – necesită o analiză mai amplă decât cadrul acestui articol. Pe de altă parte, întrebările de mai sus, deși legitime intelectual, nu pot fundamenta ele singure decizia pe care o luăm fiecare dintre noi la referendum. Această decizie trebuie să se bazeze pe criteriile pe care le considerăm importante cu privire la funcționarea sistemului politic și a instituției Parlamentului. Într-o societate democratică, parlamentul îndeplinește mai multe funcții. El reprezintă suverani-

tatea națiunii și asigură prin mecanismul delegării puterii convertirea voinței (majorității) populației în actul de guvernare, el adoptă legile și asigură controlul democratic asupra funcționării celorlalte puteri ale statului. Teoretic, toate aceste funcții pot fi îndeplinite și de un parlament unicameral, și de unul bicameral. Reprezentarea voinței electoratului nu ține de numărul camerelor, ci de modul de alegere a parlamentarilor și de durata mandatului acestora.¹⁰ Calitatea actului legislativ ar putea fi teoretic sporită prin capacitatea celei de-a doua camere de a îmbunătăți propunerile legislative trecute de prima cameră, dar experiența legilor adoptate din 1990 încoace și numărul celor blocate în hățișul mecanismelor parlamentare nu sunt deloc încurajatoare, iar un observator cinic ar putea spune, probabil, fără a avea dreptate, că mai rău de cât atât nu se poate. În fine, performanța controlului parlamentar asupra celorlalte puteri nu depinde nici ea de numărul camerelor, ci mai degrabă de calitatea activității comisiilor de specialitate ale Parlamentului și de capacitatea parlamentarilor de a se ridica deasupra partizanatelor politice în exercitarea actului de control. Aici am ajuns însă deja la precepte ce par venite din altă lume decât din realitatea României primului deceniu al secolului al XXI-lea.

Teoretic, se urmărește astfel celeritatea procesului legislativ și înlăturarea anevoioasei proceduri de mediere ce poate surveni în caz de dezacord. La o privire mai atentă însă, se observă că aceste prerogative distincte conduc la unele concesii greu de admis. De exemplu, mecanismul funcțional îndrituiește camera sesizată în prima lectură să se pronunțe într-un termen general de 45 de zile; în caz de depășire a acestui termen, se consideră că proiectul de lege sau propunerea legislativă a fost adoptată în camera respectivă, urmând să fie trimisă în cea de-a doua cameră pentru o decizie definitivă. În acest caz, voin-

ța uneia dintre camere rămâne paradoxal neexprimată, Parlamentul funcționând ca unicameral.

Un alt oximoron al bicameralismului¹¹ rămâne acordarea unei protecții egale atât deputaților, cât și senatorilor, în materie de incompatibilități și imunități parlamentare. Nu degeaba se pune problema (în utilității bicameralismului într-un stat care ține cu dinții de tradiția anacronică a sistemului bicameral conservat de constituțiile adoptate până în 1948. Paranteza din perioada comunistă (atunci când, așa cum am menționat anterior, unicul organ legislativ era Marea Adunare Națională, a cărei funcționare independentă a fost, desigur, contestată) este unul din argumentele ridicate de politicieni împotriva reinstaurării monocameralismului. Or, nu trebuie trecut cu vederea faptul că state precum Bulgaria, Croația, Ungaria, Portugalia, Finlanda, Danemarca, Suedia, Grecia, Ucraina, Islanda, Serbia, Peru, Venezuela, Noua Zeelandă sau China au optat pentru sistemul unicameral. Argumentele favorabile acestui sistem sunt indivizibilitatea suveranității și preponderența organului legislativ asupra executivului, în speță, revocarea posibilității executivului de a se baza pe una dintre camerele legislative pentru a contracara rezistența întâmpinată de cealaltă cameră. Desigur, acestora li se adaugă văditele diminuări ale costurilor, celeritatea procesului legislativ și transparența deciziilor.

Nu în ultimul rând, România nu se confruntă cu o populație masiv eterogenă, problemă care revendică bicameralismul în state precum Belgia sau Elveția. În mod evident, ambele sisteme prezintă avantaje și dezavantaje și rămâne la latitudinea fiecărui stat să opteze pentru propriul bine. Ca adepți ai tradiției sistemului bicameral, suntem o excepție în sud-estul Europei, din păcate una sublimă din punct de vedere teoretic, dar fără fond.¹²

Modelele de parlamentarism ilustrate la începutul lucrării au câteva trăsături dis-

tincte care au contribuit la implementarea lor cu un important succes și la categorisirea lor drept modele de parlamentarism. Pe de o parte, în Anglia se poate vorbi de o practică îndelungată a bicameralismului, care i-a conferit un prestigiu remarcabil, dar și de abilitatea intelectuală și de conducere a unor personalități pregnante. Deși este un stat relativ tânăr, Finlanda a implementat cu succes un sistem monocameral în care guvernarea este exercitată de oameni de stat capabili, recunoscuți, cu studii de specialitate pentru competența și respectabilitatea de care dau dovadă. Întrebarea de al cărui răspuns am încercat să ne apropiem în studiul nostru este: ce fel de sistem parlamentar i se potrivește României? O mențiune preliminară în acest sens trebuie făcută, și anume faptul că sistemul parlamentar din România se apropie foarte mult de ceea ce unii autori numesc „bicameralism unicameral.”

În concluzie, opțiunea pentru un Parlament unicameral sau pentru păstrarea sistemului bicameral nu va îmbunătăți prin ea însăși funcționarea instituției. Această constatare ne poate îndemna să considerăm că, dacă Parlamentul tot va funcționa prost, atunci măcar să coste mai puțin și să adopte legile mai repede. Dacă vom considera însă că prioritatea noastră este îmbunătățirea funcționării statului, inclusiv a Parlamentului, atunci va trebui să ne înarmăm cu răbdare și consecvență și să avem grijă ca opțiunea pentru un sistem uni- sau bicameral să fie urmată de alte măsuri în vederea ridicării nivelului de performanță al instituției Parlamentu-

lui. Ideal ar fi să alegem parlamentari mai competenți și mai dedicați binelui public, dar experiența ne învață să nu ne facem iluzii în acest sens.¹³ Competența limitată a parlamentarilor poate fi parțial compensată de calitatea consilierilor din comisiile de specialitate ale Parlamentului, deși nu trebuie să uităm că decizia finală este normal să rămână la nivelul reprezentanților aleși. În ceea ce privește riscul ca preocuparea pentru binele public să fie eclipsată de cea pentru interesele personale și de grup, aici trebuie, într-adevăr, să căscăm bine ochii pe cine alegem și, totodată, să milităm pentru aplicarea unor mecanisme instituționale care să limiteze posibilitățile de abuz și/sau de deturnare a funcției publice. Iar testul pentru acestea este capacitatea de a aplica aceeași măsură independent de culoarea politică a celor ce încalcă regulile. Cu alte cuvinte, ar trebui să-i sprijinim pe parlamentarii care au tăria să voteze și contra colegilor lor de partid și să penalizăm partidele, precum și pe acei dintre parlamentari care se ghidează după criterii partizane când este vorba de etică și legalitate.¹⁴

Structura pe care o îmbracă Parlamentul ține de sistemul constituțional din fiecare societate, de necesitatea realizării anumitor cerințe sociale, în special în perioada de tranziție, cum este cazul societăților foste comuniste.

În ultimă instanță, modul de constituire și funcționare a Parlamentului ține de însăși identitatea și independența fiecărei națiuni, ea fiind o componentă a suveranității naționale.

NOTE

¹ Dr. Gheorghe Rizescu. *Diplomația Parlamentară*, Editura Lumina Lex, București, 2000.

² Ion Alexandrescu, Ion Bulei, Ion Mamina, Ion Scurtun. *Enciclopedia de istorie a României*, Editura Meronia, București, 2000.

³ Ion Alexandrescu, Ion Bulei, Ion Mamina, Ion Scurtun. *Enciclopedia de istorie a României*, Editura Meronia, București, 2000;

- ⁴ Ion Alexandrescu, Ion Bulei, Ion Mamina, Ion Scurtun. Enciclopedia de istorie a României, Editura Meronia, București, 2000.
- ⁵ Dr. Gheorghe Rizescu. Diplomația Parlamentară, Editura Lumina Lex, București, 2000.
- ⁶ Ionescu Cristian. Tratat de drept constituțional, ediția 2, Editura C. H. Beck, 2008.
- ⁷ Ionescu Cristian. Tratat de drept constituțional, ediția 2, Editura C. H. Beck, 2008.
- ⁸ Constanța Călinoiu, Victor Duculescu, Georgeta Duculescu. Tratat de drept constituțional comparat, Editura Lumina Lex, București, 2004.
- ⁹ Constanța Călinoiu, Victor Duculescu, Georgeta Duculescu. Tratat de drept constituțional comparat, Editura Lumina Lex, București 2004.
- ¹⁰ Gheorghe Rizescu. Diplomația Parlamentară, Editura Lumina Lex, București, 2000.
- ¹¹ Draganu Tudor. Drept constituțional și institutii politice. București: Editura Lumina Lex, 2008.
- ¹² Muraru Ioan. Drept constituțional și instituții politice. București: Editura C. H. Beck, 2006.
- ¹³ Deleanu Ion. Instituții și proceduri constituționale. București: Editura C. H. Beck, 2006.
- ¹⁴ Ionescu Cristian. Tratat de drept constitutional, ediția 2. București: Editura C. H. Beck, 2008.

BIBLIOGRAFIE

1. Călinoiu Constanța, Duculescu Victor, Duculescu Georgeta. Tratat de drept constituțional comparat. București: Editura „Lumina Lex,” 2004.
2. Deleanu Ion. Instituții și proceduri constituționale. București: Editura „C. H. Beck,” 2006.
3. Ionescu Cristian. Tratat de drept constituțional, ediția 2. București: Editura „C. H. Beck,” 2008.
4. Muraru Ioan. Drept constituțional și instituții politice. București: Editura „C. H. Beck,” 2006.
5. Drăganu Tudor. Drept constituțional și instituții politice. București: Editura „Lumina Lex,” 2008.
6. Ionescu Cristian. Drept constituțional comparat. București: Editura „C. H. Beck,” 2008.
7. Alexandrescu Ion, Bulei Ion, Mamina Ion, Scurtun Ion. Enciclopedia de istorie a României. București: Editura „Meronia,” 2000.
8. Dr. Gheorghe Rizescu. Diplomația parlamentară. București: Editura „Lumina Lex,” 2000.

Prezentat: 7 iunie 2014.

E-mail: bajenaru@mail.ru

Economie și finanțe publice



Teorii și politici de comerț exterior

Andrei BLANOVSCI,
doctor în științe economice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article is aimed to highlight the place and importance of the foreign trade in economic and social life of citizens from countries participating in such activity. In the same time, there are examined theoretical concepts and trade policies which that contributed in one way or another to the broadening and growing up of the export-import relationship between countries in the world.

A particular attention is given toward trade policy of the Republic of Moldova development at the present moment.

Locul și importanța comerțului exterior. Comerțul exterior reprezintă cea mai veche formă de legături economice realizate între țări. La început, obiectul principal al tranzacțiilor comerciale l-a constituit schimbul de mărfuri cu grade diferite de prelucrare (începând cu cele primare agricole, de extracție și continuând cu cele manufacturate).

În secolele al XVIII-lea și al XIX-lea, treptat, pe măsura apariției și dezvoltării mașinismului, se intensifică comerțul exterior cu mijloace de producție. Odată cu sporirea dimensiunilor economiei de piață, apare și se dezvoltă în mod logic fluxul de capital. În secolul al XX-lea – mai ales în a doua jumătate – dinamica exportului de capital este mai rapidă, în comparație cu exportul de mărfuri. În ultima perioadă a secolului al XX-lea serviciile informaționale, de telecomunicație ș. a. își sporesc și ele ponderea în cadrul tranzacțiilor internaționale. Astfel, comerțul exterior contemporan poate fi definit ca fiind totalitatea legăturilor, schimburilor și tranzacțiilor de export-import dintre țările lumii. El cuprinde:

- circulația internațională de mărfuri;
- circulația internațională a serviciilor;

- fluxurile internaționale de tehnologii și ale rezultatelor cercetărilor științifice;
- fluxurile internaționale de credit și financiare;
- cooperarea și specializarea în producție;
- fluxurile internaționale de forță de muncă.

Extinderea schimburilor externe are la bază adâncirea diviziunii sociale a muncii și evoluția dezvoltării forțelor de producție. Pe măsura dezvoltării economice și sociale generale s-au constituit diverse teorii și modele cu privire la rolul și importanța comerțului exterior în viața societății umane.

Abordări cu privire la comerțul exterior în antichitate. Începuturile ideilor economice, respectiv ale celor legate de schimburile comerciale, le găsim la gânditorii din Grecia Antică: **Xenofon** (426-354 î.e.n.), **Platon** (428-328 î.e.n.) și **Aristotel** (384-322 î.e.n.). Toți acești gânditori se evidențiază prin reflecțiile lor filozofice și doar prin filtrul acestor preocupări percep viziunile asupra prosperării economice a statului și distribuirii veniturilor în cadrul său.

Xenofon a fost primul care a introdus termenul de „economie” derivat din oikos

(casă) și nomos (gestiune), acest termen desemnând regulile dirijării gospodăriei casnice. Un merit deosebit a lui Xenofon îl constituie analiza interlegăturii: diviziunea muncii – calitatea bunurilor confecționate – dimensiunile pieței.

Platon considera că importul și exportul de mărfuri trebuie să fie scutite de taxe vamale, însă reglementate strict sub aspectul necesității lor pentru stat. Prin lege să fie limitată oscilarea prețurilor de vânzare și cumpărare a bunurilor.

Aristotel a fost primul care a făcut distincție între cele două proprietăți ale mărfii – valoarea de întrebuințare și valoarea de schimb. Luând drept exemplu o pereche de sandale, el a demonstrat că aceasta poate servi atât pentru purtare (valoarea de întrebuințare) cât și pentru schimb pentru o altă marfă necesară (valoarea de schimb).

Aristotel a fost primul care a descoperit legitățile schimbului, subliniind că:

- schimbul presupune comensurabilitate, adică un element comun ce permite efectuarea acestui schimb;
- mărfurile nu conțin nimic comun ce le-ar face comensurabile, de aceea comensurabilitatea este determinată de volumul de muncă umană cheltuită pentru producerea mărfurilor schimbate.

Aportul lui Aristotel la dezvoltarea gândirii economice constă și în faptul că el primul a formulat două dintre cele cinci funcții ale banilor: a) ca măsură a valorii de schimb și b) ca mijloc de circulație a mărfurilor.

Aristotel a divizat circulația mărfurilor în două activități: a) prima legată de cumpărarea bunurilor necesare consumului, fiind limitată de capacitatea de cumpărare a consumatorilor și b) îndreptată spre acumularea de averi și care trebuie să fie reglementată de către stat.

Aristotel a condamnat practica acordării banilor dați cu împrumut. În acest caz câștigul provine din moneda însăși, și nu

din muncă: „După cum copiii sunt generați de părinți, la fel și dobânda este moneda generată de monedă sau multiplicarea monedei prin ea însăși.” [1, p. 17-20]

În general, gânditorii antici se împotriveau marelui comerț, pronunțându-se pentru o economie închisă. Caracterul închis al producției de autoconsum nu a fost să genereze studii profunde despre comerțul exterior.

Evul mediu n-a adus un progres în dezvoltarea societății umane, ci un regres economic pronunțat. Acest regres economic a generat și un important regres politic. Devenind imposibilă conducerea centralizată a statului, puterea politică se atomizează, concentrându-se în mâinile feudalilor. Fiind preocupați de războaie, vânatoare, curtoazie și autoafirmare, aceștia nu se prea interesau de economie, de gestionarea rațională a moșiilor lor. Unica problemă economică care îi preocupa era găsirea sumelor de bani pentru cumpărarea obiectelor exotice de lux din Orient.

Toate aceste schimbări au defavorizat dezvoltarea științelor, inclusiv a gândirii economice. Scrisul s-a păstrat doar în cadrul Bisericii, ceea ce i-a permis acesteia să ocupe spațiul sociocultural devenit temporar liber, iar ulterior – și a spațiului economico-politic.

Fruntași ai bisericii creștine, denumiți „canoniști” (de la canon – lege bisericească) și profesori ai universităților medievale, denumiți „scolști” (de la școlar) au reluat ideile marilor gânditori antici, îndeosebi ale lui Aristotel, și le-au combinat cu dreptul roman, formulând următoarele postulate:

1. **Toți oamenii sunt egali în fața lui Dumnezeu.** Prin aceasta a fost lichidată opoziția psihologică și juridică între oamenii liberi și sclavi.
2. **Unicul izvor al mijloacelor de trai trebuie să fie munca personală.**
3. **Bogăția este un păcat.** Ca urmare, orice venit neprovenit din muncă, fie de la ac-

tivitatea comercială, fie de la cea cămătărească, era considerat ca un rezultat al exploatarei celui apropiat.

Printre frunzașii bisericii creștine se numără și fondatorul doctrinei justiției sociale Toma d'Aquino (1225-1274). În lucrarea sa „Suma Teologică” (1266) el menționa că, după natura lor, toate bunurile pământesti sunt comune, deoarece aparțin lui Dumnezeu, oamenii fiind doar în drept să le folosească.

Pe timpul lui T. d'Aquino, mai domina economia naturală. Treptat însă a început procesul relansării orașelor, dezvoltării meșteșugurilor, intensificării schimbului de mărfuri atât pe piața internă cât și pe cele externe. Tot mai des relațiile dintre oameni luau forma relațiilor dintre cumpărători și vânzători, fapt ce făcea tot mai stringentă problema prețului. Ca răspuns, T. d'Aquino a propus teoria „prețului just.”

Prețul just, în opinia lui T. d'Aquino, este un preț bazat pe cheltuielile de producție ale producătorului și un venit merit să-i asigure acestuia o existență corespunzătoare rangului social deținut.

Tot lui T. d'Aquino îi aparține și **teoria profitului just**. Prin „profit just” el înțelegea diferența pozitivă între prețul de vânzare și cel de cumpărare a mărfii. Obținerea profitului just este motivată astfel:

- ameliorarea calității sau ambalajului mărfurilor vândute;
- stocarea și păstrarea mărfurilor destinate vânzării;
- transportarea mărfurilor, legată de mari riscuri cu caracter natural și uman;
- întreținerea comerciantului și a familiei sale.

Referitor la relațiile comerciale, T. d'Aquino scria: „Cumpărarea și vinderea par să fie instituite în vederea realizării interesului comun al două părți, fiecare dintre ele având nevoie de obiectele aflate în posesia celeilalte părți. Or, ceea ce este instituit în interesul comun nu trebuie să avengeze o parte din contul alteia, între

ele fiind necesare raporturi de egalitate. Iată de ce a vinde o marfă mai scump sau a o cumpăra mai ieftin decât costă este injust și nelegitim.” [2, p. 485]

Așadar, în Evul Mediu gândirea economică, fiind subordonată teologiei, s-a aflat într-o profundă stagnare. Subiectele principale de cercetare au fost prețul just, profitul just, injustiția perceptorii dobânzii și principiile egalității în procesul schimburilor de mărfuri.

Comerțul exterior în abordarea mercantilistă. Termenul de mercantilism derivă de la noțiunile italiene mercante (negustor) și mercantile (legat de câștigul bănesc). Mercantilismul a dominat teoria și practica economică timp de trei secole – de la mijlocul sec. al XV-lea până la mijlocul sec. al XVIII-lea, cuprinzând, aproximativ, anii 1450-1750 – perioada dintre Evul Mediu și capitalismul industrial. În această perioadă, ideile economice răzlețe se transformă în sistem, în care se combină destul de organic aspectele economice, politice și financiare. În continuare, vom prezenta câteva condiții care au generat apariția acestui sistem.

Schimbările pe plan geoeconomic. Prima schimbare a fost condiționată de intensificarea relațiilor de schimb între țări în urma cruciadelor. Până atunci, comerțul restrâns se desfășura doar pe teritoriul micilor state europene. Cruciațele au înlăturat aceste obstacole, contribuind, astfel, la extinderea rapidă a comerțului exterior.

A doua schimbare a constituit-o acumularea primitivă a capitalului care s-a manifestat, preponderent, în îngrădirea pământurilor și ruina micilor gospodari. Rămăși fără mijloace de subzistență, ei s-au transformat în lucrători salariați. În paralel, decurgea procesul formării primilor antreprenori, reprezentați de negustori, cămătari și meșteșugari care au creat primele manufacturi. Ca urmare, dacă în Evul Mediu forma preponderentă a bogăției o alcătua proprietatea funciară, de acum înainte

formă principală de bogăție devin banii. Banii au devenit necesari tuturor.

Schimbări pe plan politic. Schimbările cu caracter economic au provocat modificarea formei guvernării statale. În majoritatea țărilor europene s-au constituit **statele naționale și monarhiile absolute**. Legislația, impozitele, politica externă au devenit prerogativa regilor. În activitatea lor, regii se sprijineau pe noua pătură socială apărută – cea comercială, a cărei influență în urma monetizării rapide a economiei, a crescut considerabil. Ca urmare, puterea politică a statului depindea tot mai mult de puterea financiară a păturii comerciale.

Indiferent de spațiul geoeconomic și schimbările pe plan politic în care s-a manifestat, mercantilismul se caracterizează prin următoarele trăsături esențiale:

- mercantiliștii au fost primii care au încercat să descopere interlegăturile cauzale din cadrul economiei, în primul rând, în sfera circulației bunurilor, capitalul comercial fiind prima formă a capitalului ca atare;
- bogăția a fost considerată ca fiind cantitatea de bani (precum aurul și argintul sub formă de lingouri și comori) pe care o posedă țara;
- sfera creării bogăției o constituie comerțul exterior, iar izvorul bogăției este profitul comercial;
- factorii creșterii bogăției erau considerați dezvoltarea producției manufacturiere, stimularea importului de materie primă și a exportului de produse finite, creșterea masei monetare în circulație;
- încurajarea intervenției statului în economie. Prin aceasta mercantiliștii au contribuit la formarea piețelor naționale, la adâncirea diviziunii sociale a muncii, la susținerea progresului tehnic și economic.

În fond, sistemul sau doctrina mercantilistă a constituit un ansamblu de idei, norme și învățături practice privind căile de îmbogățire prin creșterea stocu-

rilor de aur și argint pe baza promovării comerțului exterior.

Cei mai de seamă reprezentanți ai mercantilismului au fost: francezii *Jean Bodin* (1530-1596), *Antoine de Montchrestien* (1575-1621), *Jean Baptiste Colbert* (1619-1683), englezii *Thomas Mun* (1571-1641), *William Petty* (1623-1687), italianul *Antonio Serra* (1580-1650), rusul *Ivan Posoșkov* (1652-1726).

Politica mercantilistă de comerț exterior. Conținutul principal al politicii comerciale externe îl constituie, la mercantiliști, *raportul dintre veniturile și cheltuielile de comerț*. Modalitățile concrete de stimulare a creșterii masei monetare în procesul schimburilor de export-import s-au realizat în două etape distincte: *mercantilismul timpuriu și mercantilismul dezvoltat*.

La etapa timpurie – etapa asigurării balanței monetare active – care corespunde secolului al XVI-lea și, parțial, celui următor, mercantiliștii erau preocupați de atragerea monedei de aur și argint din exterior și interzicerea scoaterii sale din interior. Consecvenți concepției că bogăția se creează în sfera comerțului exterior (vânzând la prețuri superioare față de cele de cumpărare), ei militau în această perioadă pentru stimularea importului de metale prețioase, sporirii cantității interne de bani, opunându-se prin toate mijloacele ieșirii banilor din țară. „Bogăția nu constă în a avea mai mult aur sau mai mulți bani, ci în a avea mai mult decât restul lumii sau decât vecinii.” [3, p. 12] Scoaterea monedei în exterior era stopată prin legea care stipula ca fiecare negustor străin să-și cheltuiască banii obținuți din vânzarea mărfurilor sale pe cumpărarea mărfurilor țării date. Uneori s-a mers până acolo, încât se interzicea orice export al oricărui bunuri.

La etapa dezvoltată – etapa asigurării unei balanțe comerciale active a țării – care corespunde secolului al XVII-lea și primei jumătăți a celui următor, mercantiliștii au început să-și dea seama că, fără

dezvoltarea producției de bunuri materiale, care să mijlocească îmbogățirea, nu se poate promova un comerț exterior eficient. La acea perioadă, politicile s-au îndreptat spre stimularea creșterii producției, în special, a celei industriale, mai ales, a bunurilor finite și exportarea lor la prețuri ridicate. Deja economistul francez Antoine de Montchrestien scria în lucrarea sa „**Tratat de economie politică**” (1615): „*Nici surplusul de aur și argint, nici cantitatea de pietre prețioase și diamante nu face ca statul să fie bogat, ci prezența obiectelor necesare pentru viață și pentru îmbrăcăminte; cine le posedă în cantități mari, acela poate fi considerat îndestulat.*” [4, p. 22]

În acea perioadă de timp mercantiliștii francezi, englezi și olandezi acordau o atenție sporită stimulării exporturilor produselor manufacturate și încurajării importurilor de materii prime (din colonii). În felul acesta, metropola era capabilă să realizeze un comerț exterior eficient și, printr-o balanță comercială activă, să-și mărească bogăția.

Toți mercantiliștii au pledat pentru intervenția masivă a statului în economie, deoarece prosperitatea comercială a unei națiuni depinde de atitudinea puterii publice față de acest domeniu de activitate. Deci, politica comercială externă, promovată de mercantiliști a fost, în exclusivitate, una **protecționistă**.

Concepția fiziocrată cu privire la bogăție și comerțul exterior. Politica comercială externă, promovată în secolele XVI-XVII de către mercantiliști, a condus în cele mai multe țări ale Europei Occidentale (poate cu excepția Angliei și, într-o oarecare măsură, a Germaniei) la neglijarea și decăderea producției, în primul rând, a celei agricole. Confundarea bogăției cu banii a declanșat mari speculații bănești în dauna producției.

Sistemul de gândire mercantilist s-a dovedit a fi greșit. Iată de ce, începând cu a doua jumătate a secolului al XVII-lea,

economiștii înclină tot mai insistent spre descifrarea mecanismelor producției. Treptat, își face loc ideea conform căreia bogăția este formată din bunuri materiale. Fiziocraților le revine meritul de a fi fost deschizătorii de drum în acest sens.

Etimologic, „fiziocrație” înseamnă „puterea naturii” sau „ordine naturală.” Șeful necontestat al fiziocraților a fost Francois Quesnay (1694-1774) cu lucrarea sa principală „**Tabloul economic**” (1758). Printre adepții curentului fiziocrat îi mai putem menționa pe Mirabeau (1715-1789), Dupont (1739-1817), Turgot (1727-1781) ș. a.

Principala confruntare a fiziocraților cu mercantiliștii a fost tocmai în privința substanței bogăției și a locului unde se creează. Răspunzând că bogăția este totalitatea bunurilor satisfacerii nevoilor vitale, fiziocrații resping categoric paradigma mercantilistă, conferind banilor numai funcția de mijloc de schimb. Sfera creării bogăției este considerată de fiziocrați **agricultura**, iar izvorul bogăției – munca muncitorilor agricoli.

„Anume bogățiile produse în agricultură, scria Fr. Quesnay, se află la baza formării celorlalte forme de bogăție, asigură ocuparea în cadrul totalității profesiilor, contribuie la creșterea comerțului și bunăstării populației, pune în mișcare industria și susține prosperitatea națiunii.” [5, p. 98-130] Alt fiziocrat, Mirabeau, menționa: „Toată politica noastră pornește de la un grăunte.”

Examinând situația din acele timpuri, filozoful francez Voltaire scria: „Aceasta era perioada când Franța s-a săturat de poezii, comedii, tragedii și a început să se gândească la pâine.”

În astfel de împrejurări se dezvoltă concepția nouă a fiziocraților cu privire la comerțul exterior. Din moment ce bogăția se creează în agricultură, ea nu se creează în comerț. Comerțul constituie doar schimbul de echivalente, iar banii nu îndeplinesc altă funcție decât pe cea de mijloc-tor al schimbului.

Fiziocrații se opun politicii de comerț extern bazată pe balanța comercială activă, pe motiv că ea ar rezulta din exportarea de bogăție (sub forma bunurilor) și importarea de bani (care nu sunt bogăție). Ei militează pentru realizarea unei politici comerciale bazate pe asigurarea unei **balanțe echilibrate** în schimburile internaționale. Mai mult, fiziocrații s-au pronunțat pentru o politică liber-schimbistă în domeniul comerțului exterior, care se încadrează concepției lor generale despre libertatea de acțiune a agenților economici.

Adam Smith și teoria avantajului absolut. Extinderea producției de mărfuri în a doua jumătate a secolului al XVIII-lea și crearea economiilor naționale unitare, ca și accelerarea activităților de export-import dintre țări, a stimulat și cercetările privind comerțul internațional. Cel care a elaborat prima teorie coerentă privind comerțul internațional în condițiile economiei de piață a concurenței perfecte, a fost economistul englez Adam Smith (1723-1790) în celebra sa lucrare „**Avuția națiunilor. Cercetare asupra naturii și cauzelor ei**” (1776).

Dar iată ce afirma Smith: „*Maxima oricărui cap de familie prudent este de a nu încerca să producă acasă lucruri, care l-ar costa mai mult producându-le, decât cumpărându-le. Croitorul nu încearcă să-și facă singur ghețe, ci le cumpăra de la cizmar. Cizmarul nu încearcă să-și facă singur haine, el încredințează acest lucru croitorului. Fermierul nu încearcă să-și facă nici haine, nici ghețe, ci se folosește în acest scop de meseriașii respectivi. Toți văd că e în interesul lor să-și exercite munca, într-un mod care să le ofere o oarecare superioritate față de vecini; și să cumpere cu o parte din produsul activității lor – ceea ce e același lucru – cu prețul unei părți din acest produs, toate cele de care mai au nevoie.*”

Ceea ce se cheamă prudență pentru conducerea unei familii, rareori poate fi o

nesocotință pentru conducerea unei țări. Dacă o țară străină ne poate furniza bunuri mai ieftine decât le-am putea produce noi, e mai bine să le cumpărăm de la ea, cu o parte din produsul activității noastre, utilizate într-un mod din care putem trage un oarecare folos. Activitatea generată a țării fiind totdeauna în raport cu capitalul care o pune în mișcare, ea nu va fi redusă prin aceasta, după cum nici activitatea de care am vorbit mai sus a meșteșugarilor; numai că ea va fi lăsată să-și găsească singură modul de întrebuințare, care să poată aduce cele mai mari avantaje.

Desigur, activitatea ei nu e utilizată cu cel mai mare avantaj, când e îndrumată către producția unui articol, pe care ea îl poate cumpăra mai ieftin decât ar fi costul lui de producție. Valoarea producției anuale este, desigur, micșorată mai mult sau mai puțin, când activitatea este, astfel, îndreptată de la o producție de mărfuri de o valoare evident mai mare decât cea pe care ea e îndrumată să o producă. În această ipoteză, articolul respectiv s-ar putea cumpăra din străinătate mai ieftin decât se poate produce în țară. Prin urmare, el ar putea fi cumpărat numai cu o parte din mărfurile produse sau, ceea ce este același lucru, cu o parte din prețul mărfurilor pe care activitatea susținută de un capital l-ar putea produce în țară, dacă s-ar lăsa lucrurile să-și urmeze calea lor normală. Activitatea economică a țării este, astfel, îndrumată de la o activitate avantajoasă spre una mai avantajoasă, iar valoarea de schimb a producției sale anuale, în loc să fie mai mare, după cum era în intenția legiuitorului, se micșorează neapărat în urma unei asemenea reglementări. [6, p. 305-306]

Din acest citat, relativ lung, se desprinde cu claritate concepția lui A. Smith despre comerțul exterior.

Esența acestei concepții, respectiv, și cea a politicii comerciale externe constă în faptul că, în virtutea diviziunii sociale

a muncii, nu este necesar și nici posibil ca fiecare țară să-și producă în interiorul granițelor toate bunurile de care are nevoie.

Aceasta cu atât mai mult cu cât fiecare este dotată cu factori de producție în proporții diferite și de calitate diferită. Prin urmare, fiecare țară urmează să se specializeze în producerea bunurilor pentru care înregistrează costuri de producție minime. Asemenea produse vor face obiectul exportului țării respective. Specializându-se, astfel, orice țară și economie națională tind spre maximalizarea eficienței. A. Smith își explică viziunea prin exemplul a două țări care produc cantități egale de bunuri cu cantități inegale de muncă, ca-n schema de mai jos:

Schema 1. Condițiile de schimb.

	Vin	Postav
Portugalia	100	200
Anglia	200	100

În cazul dat, Portugalia se va specializa în producerea vinului, iar Anglia – în fabricarea postavului, deoarece anume în producerea acestor mărfuri ambele au **avantaje absolute**. Ca urmare, surplusul de mărfuri obținut în urma specializării va fi repartizat între ambele țări, stabilind relații de export-import echitabile între ele.

Specializarea între țări va fi benefică, dacă se va baza pe politica **liber-schimbistă** (nediscriminatorie).

David Ricardo și teoria costurilor comparative și a avantajului relativ. Cea mai cunoscută teorie și politică despre comerțul exterior a fost elaborată de celebrul economist englez **David Ricardo** (1772-1823) și este expusă în lucrarea „Despre principiile economiei politice și impunerii” (1817).

Într-o formă sau alta, aceasta se află și astăzi la baza tuturor încercărilor de explicare a mecanismelor schimburilor economice internaționale. Modelul ricardian pornește de la concepția lui A.

Smith, pe care o îmbogățește cu elemente noi, originale.

Ca și A. Smith, D. Ricardo explică mecanismele schimburilor internaționale, pe baza teoriei valoare-muncă. Cu toate acestea, între A. Smith și D. Ricardo există o mare diferență. În timp ce A. Smith considera că atât schimburile interne cât și cele externe au la bază **principiul echivalenței** („muncă egală, pe muncă egală”), D. Ricardo admite că echivalența este obligatorie **numai în interiorul unei țări**. În raporturile internaționale regula nu funcționează.

Teoria ricardiană aduce în analiză, față de cea a lui A. Smith, schimburile neechivalente din comerțul exterior și ideea comparării costurilor de producție unitare

– la diferite produse – în interiorul granițelor naționale ale fiecărui stat.

Dar iată punctul de plecare în elaborarea teoriei costurilor comparative și a avantajului relativ în comerțul dintre țări. „Într-un sistem de perfectă libertate a comerțului, fiecare țară își consacră în mod natural capitalul și munca acelor genuri de activități care îi sunt cele mai avantajoase. Această urmare a avantajului individual este admirabil legată de binele universal al tuturor. Stimulând activitatea, recompensând talentul și folosind în modul cel mai eficace forțele speciale oferite de natură, acest sistem distribuie munca în mod cât mai folositor și mai economic; în timp ce, prin sporirea masei generale a produselor, el răspândește avantajul general și leagă printr-o țesătură comună de interese și relațiuni societatea universală a națiunilor, de la un capăt la altul al lumii civilizate. Acesta este principiul care face ca vinul să fie produs în Franța și Portugalia, ca grâul să fie cultivat în America

și Polonia și ca obiectele de metal și alte bunuri să fie fabricate în Anglia. [7, p. 126]

Esența teoriei costurilor comparative și a avantajului relativ este demonstrată prin

	Vin	Postav
Portugalia	80	90
Anglia	120	100

Din exemplu rezultă că pentru Portugalia este mai avantajos să exporte vin și să importe postav, iar pentru Anglia – să exporte postav și să importe vin. Aceasta din motivul că Portugalia va exporta prin vin munca a 80 de oameni, cumpărând, în schimb, din Anglia postav pentru a cărui fabricare ea însăși ar fi trebuit să consume munca a 90 de oameni, iar Anglia va exporta prin postav munca a 100 de oameni, spre a cumpăra în schimb vin pentru a cărui producere ar fi trebuit să cheltuiască munca a 120 de oameni.

Concluzia lui D. Ricardo constă în aceea că, dacă o marfă poate fi obținută cu mai puțină muncă într-o țară, această țară poate prefera de a importa marfa respectivă pentru a se specializa în producerea altor mărfuri care pot oferi avantaje mai mari. Deci pentru alegerea specializării țării e nevoie de comparat raporturile de costuri ale diferitelor mărfuri în diverse țări. Astfel, fiecare țară are de câștigat prin participarea la comerțul exterior.

Ca și A. Smith și alți adepți ai liberalismului economic clasic, D. Ricardo a pledat pentru **o politică comercială liberală** și o concurență perfectă în tranzacțiile de export-import.

Friedrich List și concepția protecționismului temporar. Reacția națională față de politica comercială promovată de A. Smith, D. Ricardo și alți adepți ai liberalismului economic clasic a apărut în Germania, această țară manifestând ritmuri mult mai lente de dezvoltare, comparativ cu celelalte țări europene. În sec. al XVIII-lea – începutul sec. al XIX-lea, pe terito-

riul german erau plasate peste 300 regate, cnezate și episcopate, precum și 5.050 de orașe imperiale izolate între ele de granițe și diferite bariere vamale.

Dezintegrarea teritorială crea obstacole serioase dezvoltării economice. În lipsa statului unitar, erau diferite unități de măsură și greutate. Neexistând o monedă unitară, circulau peste 600 de tipuri de unități monetare. Datorită lipsei puterii centrale efective, hotarele Germaniei erau, în mare măsură, deschise mărfurilor străine. Astfel, piața internă a acestei țări s-a pomenit inundată de mărfurile engleze și franceze, mai ieftine și mai calitative. Mica și slaba industrie germană a devenit total necompetitivă.

În astfel de împrejurări, s-a impus protecția urgentă a pieței interne, argumentarea și justificarea acestei protecții revenindu-i economistului german Friedrich List (1789-1846). În lucrarea sa „Sistemul național de economie politică” (1841) se regăsește scopul întregii sale vieți și activități științifice care poate fi redus la următoarele idei majore:

- realizarea unității economice și politice a Germaniei;
- lansarea dezvoltării economiei germane pe cale industrială;
- progresul economic rapid al Germaniei și atingerea, cel puțin, a nivelului de dezvoltare al Angliei de pe acele timpuri.

Fr. List a operat în cercetările sale cu categoria de „națiune.” După părerea sa, societatea nu reprezintă o sumă a indivizilor egoiști care produc și schimbă bunuri urmărind doar propriul lor interes. Indivizii trăiesc într-o comunitate care este națiunea. El evidențiază contradicțiile dintre interesele indivizilor și cele ale na-

țiunii. Astfel, o națiune cu o industrie slab dezvoltată este în pierdere, deși unii comercianți pot prospera pe contul importului mărfurilor străine: când ei importă leacuri sau otrăvuri, opiu ș. a., lor le este indiferent efectul importurilor lor asupra bunăstării poporului, moralității societății și prosperității statului și invers: pentru o națiune adesea este mai avantajos să producă în țară anumite bunuri industriale, chiar dacă o costă mai scump decât dacă le-ar cumpăra din străinătate. În acest caz apare o contradicție între interesul individual al cumpărătorului, care ar prefera marfa străină mai ieftină, și interesul națiunii care, prin dezvoltarea industriilor producătoare ale bunului respectiv, poate deveni mai puternică și mai bogată.

Referindu-se la politica comercială liber-schimbistă, Fr. List afirmă că o astfel de politică în condițiile nivelurilor diferite de dezvoltare a economiilor naționale, avantajează doar țările mai dezvoltate, dezavantajându-le pe cele rămase în urmă. „Cu timpul, menționa Fr. List, s-ar fi creat o situație când națiunile europene continentale s-ar fi comportat întocmai ca niște triburi neînsemnate și sterpe. Franța și-ar împărți cu Spania și Portugalia misiunea de a furniza Angliei cele mai bune vinuri, urmând ca pe cele rele să le bea ele înseși. Germania, cu greu ar avea să livreze Angliei altceva decât jucării pentru copii, ceasornice de perete, din lemn, iar uneori și câte un corp militar auxiliar, care ar consimți să fie nimic în pustietățile Asiei sau Africii.” [8, p. 113-114]

Chibzuind asupra cauzelor hegemoniei economice a Angliei, Fr. List ajunge la concluzia că, creându-și în sec. XVII-XVIII potențialul său industrial și comercial prin aplicarea protecționismului vehement, englezii doresc intenționat să inducă celelalte națiuni în eroare prin aplicarea politicii liber-schimbismului. De ce? Pentru a-și asigura și pe viitor supremația lor economică. Deci unicul mijloc de a ridica nive-

lul țărilor rămase în urmă la nivelul țărilor economic avansate este, în opinia lui Fr. List, promovarea **politicii protecționiste**.

Protecționismul listian include trei caracteristici de bază:

1. **Caracterul selectiv.** Tarifele vamale nu erau prevăzute a fi aplicate la toate mărfurile străine, ci doar la cele care erau mai competitive, comparativ cu mărfurile naționale. Deci ele nu erau aplicate la produsele agricole, ci doar la cele industriale – pentru a susține producătorii industriali germani.

2. **Caracterul temporar.** În viziunea lui Fr. List, timpul politicii comerciale trebuie să depindă de faza de dezvoltare a economiei naționale. Ea trebuie să fie protecționistă în cazul tranziției de la starea agricolă la cea agroindustrială. Pe măsură ce produsele naționale devin competitive față de cele străine, politica comercială a statului poate fi orientată spre liber-schimbism.

3. **Caracterul educativ.** Pentru a stimula producătorii autohtoni, populația trebuie să fie educată în spirit patriotic, cererea ei fiind îndreptată spre produsele autohtone și nu spre cele străine. Prin aceasta, țara se va dezvolta în baza forțelor sale interne, asigurându-și securitatea economică. De menționat că acest spirit patriotic este prezent la poporul german până în prezent, el asigurând, în mare parte, supremația economică a Germaniei în cadrul Uniunii Europene.

În concluzie, subliniem că puțini au fost gânditorii economiști care să fi avut o așa mare influență asupra derulării ulterioare a evenimentelor, cum a avut-o Fr. List. În a doua jumătate a sec. al XIX-lea, politica sa economică a fost implementată de cancelarul Bismarck, rezultatele ei constituind primul „miracol german.” Elementele acestei politici rămân a fi actuale și în prezent.

Problemele examinate până aici demonstrează faptul că în diferite perioade

de timp în domeniul comerțului exterior s-au aplicat două tipuri de politică comercială: unul protecționist și altul – liberal.

Protecționismul presupune protejarea pieței naționale de pătrunderea mărfurilor străine prin folosirea taxelor și tarifelor vamale, altor restricții care limitează ori interzic accesul pe teritoriul țării respective a produselor și serviciilor străine.

Politica liberală, numită și de liber schimb, din contra, presupune o circulație liberă a mărfurilor, serviciilor, capitalurilor și a forței de muncă între țări fără constrângeri vamale și alte reglementări. Menționăm însă că liber-schimbismul n-a fost niciodată aplicat fără rezerve chiar și în țara de origine – Anglia.

În acest context apare întrebarea: care dintre tipurile de politică de comerț exterior menționate ar fi mai potrivită pentru Republica Moldova?

Politica de comerț exterior potrivită Republicii Moldova. În primii ani ai suveranității și independenței sale (1991-1993), Republica Moldova a promovat o politică comercială preponderent protecționistă. Spre sfârșitul anului 1993 însă se produce o cotitură radicală în acest domeniu, țara noastră devenind una dintre cele mai deschise economii de pe glob, un model elastic de liberalism (anarhist). Mai mult, în scurt timp ea demonstrează că este chiar mai „catolică decât Papa de la Roma” și, într-o țară cu un teritoriu foarte mic (33,2 mii km²) și aproape complet deschisă schimburilor cu restul lumii, se creează două zone economice libere. Una – zona antreprenoriatului liber „Tvardița” (probabil, concepută ca un mijloc de legătură pentru o eventuală expansiune economică a Turciei în spațiul ex-sovietic), cealaltă, numită zona „EXPO – Business Chișinău” (care nu se știe nici până astăzi pentru cine a fost creată).

Ulterior, a fost elaborat, în linii mari, cadrul instituțional și adoptată legislația necesară desfășurării comerțului exterior,

vădit de inspirație liberală. Toate acestea au contribuit, într-o anumită măsură, la comercializarea peste hotarele țării a diverselor bunuri și îmbogățirea anumitor persoane fără a fi produse de acestea. Mult timp n-au existat nici cote, nici alte restricții cantitative la mărfurile importate. Puteai aduce și duce din țară cât doreai și aproape tot ce doreai. Condiția era una – să te grăbești.

Treptat, guvernarea a conștientizat necesitatea adoptării unei legi antidumping, a cărei lipsă a permis unor afaceriști să acapareze piața internă a Republicii Moldova cu mărfuri de proastă calitate și, chiar, periculoase pentru sănătatea cetățenilor noștri.

Un număr foarte mic de mărfuri care au importanță pentru securitatea națională, a vieții și a sănătății oamenilor, animalelor și plantelor era supus licențierii. Era nevoie de a obține licența doar pentru importul următoarelor mărfuri: medicamente și echipament medical; substanțe chimice; stupefiante și otrăvuri; materiale explozive; armament și echipament militar. Toate celelalte categorii de mărfuri puteau fi importate fără licență. Dar și procedura obținerii licențelor era foarte simplă. Ținând cont de faptul că și frontiera era foarte slab apărată și controlată, este ușor de afirmat ce posibilități favorabile existau pentru orice fel de contrabandă și alte activități ilegale. Exportul bunurilor din Republica Moldova era la fel de liber ca și importurile.

Încă în anul 1994 au fost anulate taxele vamale, nu existau restricții nici la exportul produselor agricole, atât doar că se cerea înregistrarea contractelor pentru exportul de grâu, orz, secară, ovăz, porumb, faină și paste făinoase, piei de tot felul, semințe, tutun, animale vii ș. a.

Exporturile nu erau subvenționate de stat, așa cum avea loc în alte state. Guvernul Republicii Moldova nu oferea credite pentru susținerea tranzacțiilor de export.

În anii premergători a avut loc o liberalizare nu numai a comerțului exterior, ci și a sistemului valutar-bancar. Era admis, fără niciun fel de limită, schimbul valutei străine în numerar contra lei și invers. A fost anulată vânzarea obligatorie către stat a unei cantități de valută străină, obținută din activitatea economică externă, permițându-se, totodată, păstrarea veniturilor obținute de la export în conturile valutare ale exportatorilor. Pentru investitorii străini era garantat dreptul de reparare a profiturilor obținute.

Cu timpul, liberalizarea comerțului exterior s-a soldat cu consecințe negative: sute și sute de milioane de lei nu au completat veniturile bugetare ale statului. A crescut enorm șomajul și emigrația forței de muncă peste hotarele țării, sărăcirea populației, aprofundarea crizei atotcuprinzătoare, îmbogățirea unui număr restrâns de afaceriști dubioși.

Consecințele nefaste ale liberalismului deveneau fără niciun control tot mai evidente. Într-o astfel de situație, Ministerul Agriculturii și Alimentației a propus de nenumărate ori Guvernului să interzică exportul anumitor bunuri ce constituie securitatea intereselor naționale. Propunerile au fost respinse pe motiv că, chipurile, Republica Moldova s-a angajat să respecte principiile liberalizării fluxurilor de export-import.

Treptat, s-a ajuns totuși la conștientizarea că liberalizarea excesivă a comerțului exterior s-a transformat într-un obstacol tot mai dăunător în calea promovării reformelor economice și sociale.

În linii mari, Republica Moldova trebuie să realizeze și mai departe unele aspecte ale politicii comerciale de liber schimb. Însă, concomitent, devine tot mai necesară protejarea pieței interne și a producătorilor autohtoni de concurența străină. O astfel de protejare poate fi asigurată doar prin realizarea unei politici de comerț ex-

terior mixtă, bazată preponderent pe măsuri protecționiste, reglementate de către stat.

Direcțiile prioritare ale unei astfel de politici, în opinia noastră, trebuie să cuprindă:

1. Crearea unei industrii modeme, respectiv a celei de prelucrare a produselor sectorului agrar destinate exportului. Industrializarea va permite ca costul mărfurilor exportate să fie inferior costului mărfurilor importate. Doar în acest caz comerțul exterior va deveni eficient.

2. Valorificarea posibilităților reale de aprofundare a relațiilor comerciale cu țările Uniunii Europene și cu piața europeană de desfacere a produselor moldovenești în ansamblu.

3. Păstrarea și sporirea legăturilor de export-import cu țările C.S.I. Piața acestor țări este o piață tradițională și cu imense capacități pentru mărfurile Republicii Moldova.

4. Elaborarea și punerea în aplicare a unor măsuri de încurajare a agenților economici încadrați în activitățile de producție pentru export, fără de care este imposibilă depășirea actualei crize economice și echilibrarea balanței comerciale. Ani de-a rândul această balanță este una negativă. În anul 2013 gradul de acoperire a importurilor cu exporturi a constituit doar 38 la sută.

5. Actualmente, importurile includ nu numai mărfuri pentru producerea cărora în Republica Moldova lipsesc condițiile corespunzătoare, ci și astfel de articole ca pălăriile, florile artificiale, bastoanele, umbrelele ș. a. care ar putea fi fabricate cu succes în interiorul țării. De aceea considerăm că mărfurile importate trebuie supuse unui control cât mai strict.

6. Extrem de necesară este depolitizarea relațiilor de export-import deoarece embargourile de tot felul sunt dăunătoare, în primul rând, pentru producătorii de bunuri destinate exporturilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Aristotel. Politica. Oradea, Editura „Antitet,” 1996.
2. Toma d'Aquino. Suma teologică.// Bancaur, Histoire des idées économiques, Natan, 1996.
3. Marey G. Economie internațională. P.U.F., Paris, 1997.
4. Gheorghe Popescu. Fundamentele gândirii economice. Oradea, Editura „Anotimp,” 1993.
5. Избранные экономические произведения. Москва, 1960.
6. Adam Smith. Avuția națiunilor. Cercetare asupra naturii și cauzelor ei. Vol. I, Chișinău, Editura „Universitas,” 1992.
7. David Ricardo. Opere alese. Vol. I, Chișinău, Editura „Universitas,” 1993.
8. Friedrich List. Sistemul național de economie politică. București, 1975.

Prezentat: 24 martie 2015.

E-mail: bajenaru@mail.ru

Estimarea securității economice și diminuarea riscurilor

Alexandru GRIBINCEA,
doctor habilitat în științe economice, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

Doriana FORNA,
medic, spitalul „Sf. Spiridon,” Iași, România

Raisa DUȘCOV,
doctorandă, Universitatea Liberă Internațională din Moldova

Viorica ȚURCANU,
manager, Moldavian Auto Center

SUMMARY

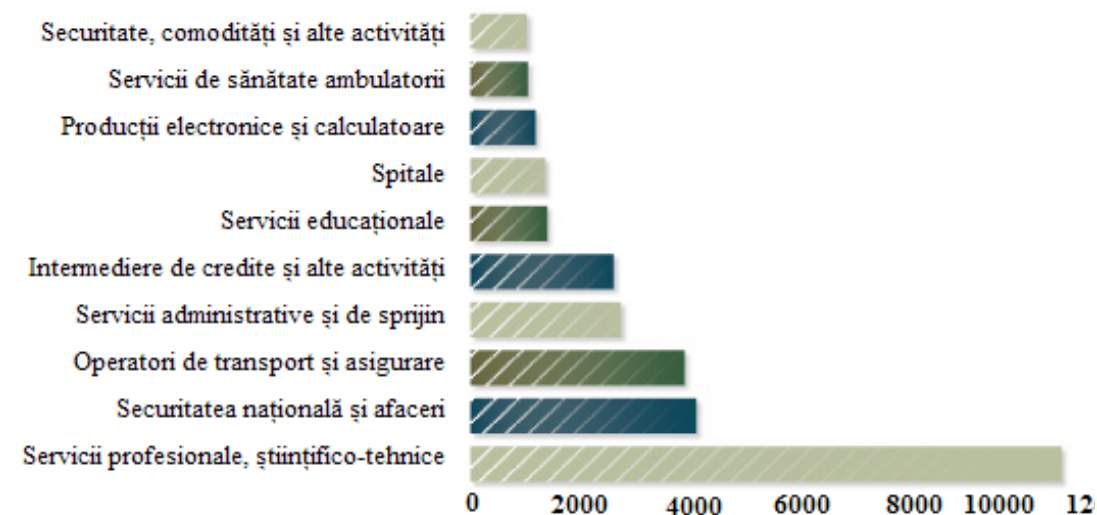
Economic security is measured as a combination of the normalized values of the seven socio-economic security indexes to yield a composite measure designated the Economic Security Index (ESI). The ESI is defined as a weighted average of the scores of the seven forms of security, in which double weight is given to income security and to representation security, for reasons that basic income security is essential for real freedom to make choices and that representation security is essential to enable the vulnerable to retain income security. Understanding the complex systems nature of national security and why the economy is a part of the equation is crucial. The world is a very small place, and world peace may depend upon our ability to understand and articulate these issues—and in particular to recognize the importance of the economic element of national power. Each country is uniquely endowed with their own level of economic development, a capacity for risk management, a national culture and its position in the international environment, each will invariably perceive economic security differently. For developing countries, such as China, economic security is best defined as the ability to provide a steady increase in the standard of living for the whole population through national economic development while maintaining economic independence. In other words, there are two sides to the economic security 'coin': competitiveness and independent economic sovereignty. Competition generates healthy development while a degree of autonomy guards against undue external influence on the economy. Economic competitiveness is vital not only to stimulate national economic growth, but also to penetrate the international market. In an era of globalization, the two are inextricably linked as no country can close itself off to challenges from the outside.

Securitatea este o stare în care fenomenele, procesele, obiectele nu pot afecta sănătatea umană și viața, starea de siguranță și bunăstare. Bunăstarea, de regulă, nu poate apărea de la sine, pentru aceasta este nevoie de a cheltui energie, timp și informații.

Gamă largă de incertitudini privind activitatea economico-financiară viitoare a unui agent economic sau a unei țări face dificilă previziunea tuturor riscurilor.

Riscul de țară reflectă probabilitatea apariției unor evenimente macroeconomice și/sau politice care pot genera pier-

Fig. 1. Cele mai multe anunțuri de locuri de muncă vacante din lume, pe ramuri.



Sursa. Investigațiile autorilor.

Drept urmare, acest proces entropic necesită consumul de materiale și de energie pentru menținerea condițiilor de viață în siguranță, de securitate, care pot fi considerate ca fiind absența riscului inacceptabil cât de mic ar fi.

Pericolul este o stare în care factorii chimici, fizici, biologici, sociali, mentali pot arăta efectul lor negativ în anumite condiții, o combinație de circumstanțe – scolaric (aleatoriu) sau de fiabilitate.

Pericol – situație, întâmplare care pune sau poate pune în primejdie existența, integritatea cuiva sau a ceva [DEX]. **Riscul** este pericolul posibil, care poate fi contractual, suportat de către debitor a consecințelor păgubitoare ale eliberării creditorului de obligația pe care o avea față de el, ca urmare a neexecutării de către debitor a obligației sale sau din cauze ce nu-i sunt imputabile (forță majoră sau for-

deri financiare în afacerile internaționale prin neonorarea sau încetarea plăților/transferurilor de capitaluri și profituri către creditorii/finanțatorii externi. Evaluarea riscului de țară aferent titlurilor financiare, tranzacționate pe piața internațională, se face de câteva agenții specializate de evaluare a riscului de țară, care acordă calificative de risc în funcție de trei grupe de indicatori: *economici*, *politici* și *sociali*.

Fondul Păcii a stipulat ratingul țărilor (tab. 1), bazându-se pe indexul securității și stabilității vieții. Actualmente, în lume, din cauza globalizării economice excesive, situația dificilă dintr-o țară poate avea consecințe nefaste pentru vecini și țările-partenere în orice loc de pe glob. Fondul Păcii a repartizat 178 de țări în 11 grupe după criteriul securității pentru viață. În cele mai bune condiții se află Suedia (177) și Finlanda (178).

Tabelul 1. Gradațiile țărilor cu cel mai mare risc.

Locul	Țara	Puncte
1.	Somali	113,9
2.	R.D. Congo	111,9
3.	Sudan	111,0
4.	Sudanul de Sud	110,6
5.	Cead	109,0
6.	Yemen	107,0
7.	Afganistan	106,7
.....		
80.	Rusia	77,1
.....		
83.	R. Moldova	76,5
.....		
130.	România	57,4
.....		
156.	Japonia	36,1
157.	Coreea de Sud	35,4
158.	Singapore	34,0
159.	S.U.A.	33,5
160.	Marea Britanie	33,5
.....		
177.	Suedia	19,7

Sursa. Investigațiile autorilor.

Puțin timp în urmă marile puteri-rivale, S.U.A. și Rusia (U.R.S.S.), întocmiseră o listă a posibilelor ținte de atac nuclear (fig. 2). Toate aceste scenarii nu diminuează pericolul pe glob, ci fac ca oamenii să fie mai prudenți, previzibili.

Aceste obiective au fost selectate nu numai ca cele mai importante entități economice din Rusia, dar, de asemenea, ca ținte cu un număr minim de victime umane. Cu toate acestea, potrivit raportului, în cazul distrugerii acestor obiective, Rusia nu va putea să poarte războaie, dar, în principal, economia sa va fi paralizată, pierderile umane fiind

de circa un milion. Urmând aceeași logică, U.R.S.S. a trasat 11 ținte similare din Statele Unite. Ținte potențiale ale atacurilor nucleare împotriva S.U.A.: *New York* – capitala financiară a S.U.A., principalul port maritim al țării; *San Jose* (California) – capitala „Silicon Valley”; *Detroit* (Michigan) – centrul industriei de automobile, cu fabricile „Ford”, „General Motors”, „Chrysler”; *Houston* (Texas) – „capitala Petrochimiei” S.U.A.; *Baltimore* (Maryland) – unul dintre cele mai mari centre de producere a oțelului din S.U.A. („Bethlehem Steel Corporation”); *Dallas* (Texas) – unul dintre centrele industriei aerospațiale și electroni-

ce; *Baytown* (Texas) – cea mai mare companie de rafinare din S.U.A. („ExxonMobil”); *Baton Rouge* (Louisiana) – a doua cea mai mare rafinărie a companiei americane „ExxonMobil”; *Boston* (Massachusetts) – electronice și instrumente, motoare de avioane, piese pentru avioane și rachete, mari construcții navale (există Navy Yard); *Hoover Dam* (la granița dintre Arizona și Nevada) – barajul din beton

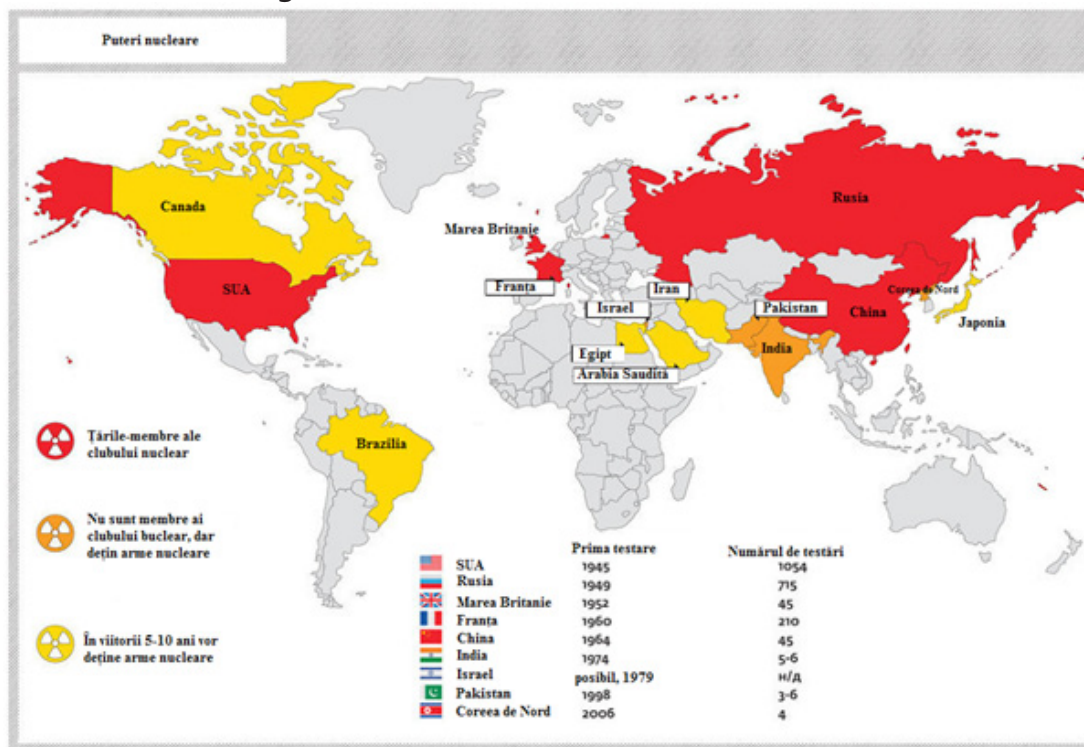
și hidroelectric cu înălțimea de 221 m în cursul inferior al râului Colorado; *Grand Coulee* (Washington) – cea mai mare hidrocentrală din S.U.A. pe râul Columbia. Pentru a fi corecți, trebuie să spunem că aceste obiective, în opinia savanților americani, ar trebui să cuprindă China, Coreea de Nord, Iran și Siria, care sunt considerate împreună cu Rusia ca o potențială amenințare. [19]

Fig. 2. Țintele posibile din Rusia ale atacurilor nucleare ale S.U.A.



Sursa. [19]

Fig 3. Puterile nucleare sau în curs de a deveni.



Sursa. Investigațiile autorilor.

Rusia și Statele Unite dețin împreună arsenal nuclear mondial. În continuare, peste 93% din

Tabelul 2. Puteri nucleare declarate, ianuarie 2014.

Țară	Focuse active/total	Anul primului test	Alte focuse	Inventar total
S.U.A.	5.735/9.960	1945 („Trinity”)	5.380	73.000
Rusia (U.R.S.S.)	5.830/16.000	1949 („RDS-1”)	64.000	8.000
Marea Britanie	225	1952 („Hurricane”)	65	225
Franța	350	1960 („Gerboise Bleue”)	10	300
China	130	1964 („596”)	250	250
India	75-115	1974 („Smiling Buddha”)	90-110	90-110
Pakistan	65-90	1998 („Chagai-I”)	100-120	100-120
Israel	necunoscut	necunoscut	80	80
Coreea de Nord	necunoscut	2006	6-8	6-8
Total	3970	...	12350	16300

Sursa. SIPRI Yearbook 2014 (Oxford University Press: Oxford, 2014 și [17]).

Majoritatea țărilor declară că vor să utilizeze energia nucleară în scopuri pașnice. Dependența și necesitățile țărilor de surse de energie electrică clasice sunt costisitoare sau uneori inaccesibile. Energia electrică de la centrale atomice pare să fie

Termenul de *securitate economică* a apărut în anii '30 ai secolului al XX-lea, iar, din 1985, a obținut statut în documentele sesiunii a 40-a a Adunării Generale O.N.U., prin rezoluția adoptată „Securitatea economică internațională” la cea de-a 42-a

Tabelul 3. Unele state cu programe nucleare, 2014.

Stat	Număr de reactoare	Puterea produsă în MW	Programul nuclear	În construcție	Planuri de construcție	Propuse
Total	439	370.721		28	62	162
UE	147	130.267		2		7
S.U.A.	104	99.209		1		24
Franța	59	63.363		1		1
Japonia	55	47.593		1	1	
Rusia	31	21.743		4	1	8
Marea Britanie	23	11.852	Scotia este împotriva			
Canada	18	12.599			2	
Germania	17	20.339	Se pune problema închiderii			
India	16	3.557		7	4	20
Ucraina	15	13.107			2	
Suedia	10	8.910	Stabil			
Chile	10	7.572		5	5	19
Iran	0	0		1	2	3

Sursa. Investigațiile autorilor.

cea mai ieftină și accesibilă. Pericolul vine din partea gradului de securitate, pericolul radiației și deteriorării din diferite cauze: calamități naturale (Fukushima) sau factorul uman (Cernobil).

Securitate economică. Aceasta este o stare prin care este garantată situația de securitate financiară a întreprinderii și societății. Securitatea economică este garantată de stat, respectând legislația. Dar adesea apar situații care rezultă din acțiuni ilegale ale unor persoane oficiale, apare pericolul de instabilitate economică.

Adunare Generală O.N.U. Concepția securității economice internaționale a evidențiat niveluri ierarhice ale securității economice: mondială, internațională, națională, regională, locală, securitatea unei întreprinderi. Securitatea economică mondială și internațională presupune luarea în considerare a amenințărilor: diferența dintre nivelurile potențialului economic din diferite țări; activitatea economică nesustenabilă din cauza epuizării resurselor naturale, lipsa de acces la tehnologii de vârf moderne ș. a. [1]

Experții au constatat că în R. Moldova corupția, economia tenebră, crima organizată afectează securitatea economică a cetățeanului și compromise dreptul lui de a participa cu șanse egale la rezolvarea problemelor societății.

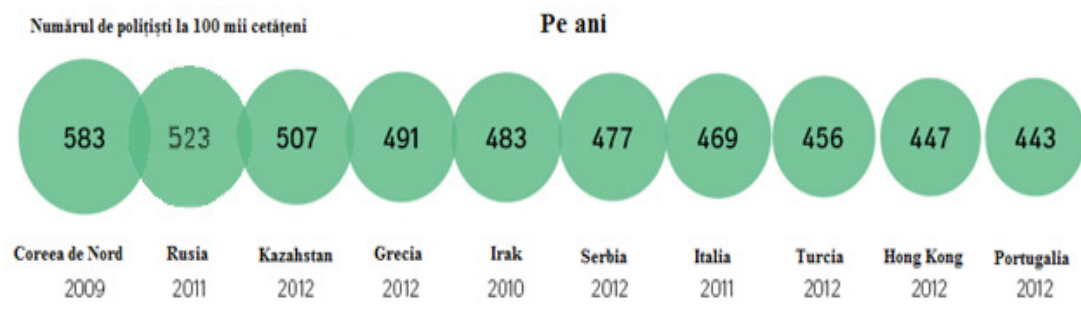
Publicația britanică *Daily News* și cotidianul spaniol *Diario* au analizat factorii de risc ai securității economice. S-a remarcat că unul dintre factori este economia subterană. În fiecare țară există o economie subterană. De exemplu, în Japonia aceasta este estimată la nivelul a 5% din PIB, în Marea Britanie – 8%, în S.U.A. – 8,5%, în Franța, Olanda, Canada și Germania – 9%, în Italia – 11,5%, în Belgia – 13%, în China – 30%, Rusia – peste 50%. În ceea ce privește crima organizată, ea a atins cote alarmante, cum ar fi: în Rusia – 40% din PIB, în țările din estul Europei (Ungaria, Bulgaria, Polonia) – 30% din PIB, în China – 30% din PIB, în Japonia – 28%, în Franța, Germania – 20%, iar în Suedia – 15% din PIB. [9, 14, 20, 27]

pentru crime grave, „hoții în lege” Gușan Ion (alias Cartuș) și Uruzbiev Ion (alias Ruslan). Situat în lista căutărilor interne și internaționale, Caramalac Grigore a fost reținut la 16 ianuarie 2003, la Moscova. Pe parcursul anilor anteriori, în Republica Moldova au fost distruse 20 de grupări criminale, întrunind 105 membri activi, dintre care 86 au fost arestați. Conform datelor operative, astăzi în țară acționează încă 32 de grupări, cu un total de 249 de persoane. [23]

Conform Ordinului nr. 352 al Președintelui Federației Ruse din 12.04.2013, numărul de colaboratori ai M.A.I. din Federația Rusă constituie 907.525 de persoane, dintre care polițiști – 782.001.

Conform statelor de personal ale M.A.I., în R. Moldova, în urma operării modificărilor, efectivul limită al I.G.P. constituie 9.243 de funcții. Efectivul atestat constituie 8.322 de angajați, dintre care 873 (sau 10,49%) sunt femei. Procentul femeilor

Fig. 4. Top-ul a 10 țări după numărul de polițiști pe cap de locuitor.



Sursa. UNODC, Human Rights Report, Small Arms Survei, 2011.

Vorbind despre R. Moldova, din 1996 până în 2003, liderii grupurilor criminale au controlat întreaga țară, în paralel cu autoritățile de stat. 116 grupări criminale înglobau peste 1.100 criminali periculoși. După o serie de operațiuni speciale ale M.A.I., în R. Moldova au fost reținuți și arestați trei lideri ai comunității criminale – Gîlcă-Peter Popovici (alias Miku), Moscalciuc Vladimir (alias Makena) și Malkhaz Japaridze (alias Malkhaz). Sunt urmăriți,

atestate a crescut cu circa 2 la sută față de perioada similară a anului 2013.

Dacă în primele 6 luni ale anului 2013 incompletul funcțiilor vacante constituia 1.113 angajați, atunci pentru aceeași perioadă a anului 2014 incompletul de personal constituia 524 de funcții, adică cca 6%. Pentru anul 2014, Inspectoratului i-a fost alocată suma, pe componența cheltuielilor de bază (mijloace bugetare), în mărime de 763.484,1 mii lei, inclusiv:

- 688.366,5 mii lei, alocații din contul bugetului de stat;

- 3.356,0 mii lei, pentru realizarea reformei în domeniul justiției;

- 71.761,6 mii lei, pentru acțiuni privind liberalizarea regimului de vize.

Mijloacele financiare repartizate de la M.A.I. au fost utilizate pentru lucrări de reparații capitale la 16 inspectorate teritoriale, B.P.D.S. „Fulger,” I.N.P., precum și la 5 obiective (imobile) ale I.G.P. Există unele păreri precum că sumele alocate trebuiau utilizate pentru măsurile de contracarare a criminalității în R. Moldova, dar nu pentru reparații. Adesea sumele colectate din amenzi și încasările de la mijloacele de transport se foloseau în alte scopuri, și nu pentru prevenirea infracțiunilor.

Datorită bugetului auster al I.G.P. și insuficienței surselor financiare pentru anul 2014, acesta dispune de un deficit de surse financiare la capitolul achiziționării carburanților, echipamentului polițienesc, cheltuielilor de deplasare, retribuirii muncii pentru lunile noiembrie-decembrie, precum și achitării indemnizațiilor de maternitate, pentru creșterea copilului și indemnizațiilor la eliberare. [Raport de activitate în primul semestru al anului 2014, Inspectoratul General de Poliție, Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova]

Securitatea economică națională în R. Moldova este reflectată într-o serie de acte legislative prin care se atestă starea de protecție a suveranității economice a statului, ordinii constituționale și integrității teritoriale, potențialului economic, științific, tehnic și de apărare a statului. Printre principalele elemente ale securității naționale deosebit: securitate socială, securitatea mediului, demografică, informațională, securitatea politică, militară, informații importante și siguranță. Securitatea economică este o componentă a securității naționale și rezidă

într-o stare a economiei, manifestată prin legalitate, echilibru și dezvoltare. Serviciul identifică vulnerabilități și cauze ce pot submina sau/și afectează securitatea economică a statului; intervine prin informarea autorităților abilitate, în funcție de caz, situație sau amenințare, pentru a fi întreprinse măsuri de prevenire sau contracarare. Valorificarea informațiilor se efectuează preponderent de către instituțiile cu putere decizională din țară, prin măsuri administrative, legislative, penale și contravenționale, economice, politice și sociale. [25]

În prezent, confruntările militare capătă tot mai des o formă economică (tacită), dar al căror rezultat nu este mai puțin distructiv. Ca în ostilitățile militare clasice, un factor important capătă războiul informațional, spionajul informațional (științific, tehnico-economic), spionajul comercial sau industrial. Prin urmare, considerăm că trebuie să existe la firme economice serviciul de securitate cu o structură specifică, subordonare, finanțare și organizare.

Adesea, pericolul securității economice survine din numărul excesiv (abuziv) al inspecțiilor nejustificate, retragerea unor documente („la comandă”). Prin urmare, este necesar ca personalul să aibă cunoștințe vizând ordinea de verificare a documentelor financiare și de audit.

Securitatea economică este o stare a economiei naționale în care ea este în măsură să asigure dezvoltarea continuă a societății și stabilitatea economiei sale, dezvoltarea socială și politică, protecția suveranității economice și militare chiar sub impactul unor factori externi și interni adversi, buna guvernare, protejarea intereselor economice la nivel național și internațional.

Securitatea economică este o componentă de bază, strategică a securității naționale. Manifestându-se în domeniile de alt tip de securitate națională, la rân-

dul său, urmare a modificărilor, suportă reacția inversă.

Securitatea economică a statului este un fenomen socioeconomic complex, care reflectă o mai mare gamă de condiții (variabile) ale producției materiale fiind sub impactul factorilor externi și interni. Acesta este determinat de nivelul de dezvoltare a forțelor de producție și starea relațiilor socioeconomice, dezvoltarea progresului tehnico-științific (P.T.Ș.) și utilizarea realizărilor sale în economia națională, schimbul valutar și mediul internațional.

Baza materială a securității economice este determinată de:

- dezvoltarea forțelor de producție, capabile de reproducere extinsă;
- standardul civilizată (sporit) de viață;
- independența economică a statului;
- buna guvernare la toate nivelurile economiei;
- lupta împotriva criminalității.

Studierea naturii securității economice implică luarea în considerare a conceptelor-cheie.

Obiectele securității economice acționează ca un sistem economic în ansamblu, componentele căruia sunt: resursele naturale, bunurile industriale și nonproductive, imobilele, resursele financiare și economice, structurile economice, familiile, persoanele fizice și altele.

Subiecții securității economice sunt statul și instituțiile sale (ministerele, departamentele, serviciile și altele.), structurile juridice, instituțiile și agențiile, atât în sectorul public, cât și în cel privat.

Amenințări la securitatea economică sunt fenomenele și procesele care au un impact negativ asupra economiei țării, care încalcă interesele economice ale persoanelor, societății și ale statului.

Indicatorii de securitate economică sunt cei mai importanți parametri, care dau o idee despre starea sistemului economic în ansamblu, stabilitatea și mobi-

litatea. Principalii indicatori ai securității economice sunt:

- ritmul de creșterea al PIB;
- nivelul și calitatea vieții;
- rata inflației;
- nivelul șomajului;
- structura economiei;
- stratificarea populației după proprietate;
- starea bazei tehnice a economiei;
- cheltuieli pentru cercetare-dezvoltare (C-D);
- competitivitate;
- dependența de importuri;
- deschiderea economică;
- datoria internă și externă a statului etc.

Măsurile pentru asigurarea securității economice reprezintă un conștient de activitate, activitatea de zi cu zi a instituțiilor de stat, orientată spre reflectarea (blocarea) fenomenelor negative și proceselor din domeniul economic.

Astfel de activități includ:

- previziunea amenințărilor securității economice;
- estimarea pragului (gradului) de risc al securității economice;
- elaborarea actelor legislative, care protejează interesele economice ale națiunii;
- eliminarea deformărilor în structura economiei;
- susținerea și ajutorul în dezvoltarea sectorului privat, protecția acestuia, dedolarizarea economiei;
- nivelul necesar de resurse strategice și de mobilizare al statului.

Astfel, principala condiție pentru securitatea economică a R. Moldova constă în creșterea economiei, crearea condițiilor pentru modul său de funcționare, de reproducere extins și de concurență.

Pentru a înțelege esența securității economice, este important să se clarifice relația sa cu conceptele de „dezvoltare” și „sustenabilitate.”

Dezvoltarea este una dintre componentele securității economice. În cazul în care nu se dezvoltă economia, atunci statul reduce drastic posibilitatea de rezistență la factorii negativi externi și interni, precum și militari.

Durabilitatea (stabilitatea) este cea mai importantă caracteristică a economiei ca un sistem integru; reflectă puterea și fiabilitatea elementelor sale, ale legăturilor verticale, orizontale, precum și ale altor legături din sistem, capacitatea de a rezista la sarcini interne și externe.

Conținutul categoriei de „securitate economică” poate fi investigat din diferite unghiuri:

- ca stare;
- ca proces;
- ca sistem.

Securitatea economică ca o stare este un set de funcționare a factorilor economici, industriali și tehnologici care permit realizarea ciclului de reproducție.

Securitatea economică ca un proces constă în crearea și consolidarea condițiilor pentru asigurarea bunei funcționări a economiei naționale pe parcursul dezvoltării sale. Securitatea economică ca sistem cuprinde următoarele elemente structurale:

- sprijin financiar și material pentru producție;
- starea forței de muncă;
- dimensiunea și caracterul progresiv al capitalului (fonduri) de producție;
- dezvoltarea domeniilor de cercetare, dezvoltarea și inovarea tehnologică;
- oportunități pentru desfacerea produselor pe piețele interne și externe.

Securitatea economică trebuie privită ca un sistem interconectat la diferite niveluri:

- a) internațional
- b) național;
- c) nivelul unei structuri economice aparte;
- d) persoană.

Prin **securitatea economică internațională** se înțelege o stare a economiei globale, în care se asigură o cooperare reciproc avantajoasă între părți întru rezolvarea problemelor economice naționale și internaționale, libera alegere și punerea în aplicare a strategiei sale de dezvoltare socioeconomică și participarea la diviziunea internațională a muncii.

Securitatea economică a țării se caracterizează printr-un sistem de indicatori, inclusiv capacitatea economiei de a funcționa într-un mod de reproducție extins, stabilitatea sistemului financiar, structura rațională a comerțului exterior, menținerea nivelului necesar de potențial științific, menținerea unui spațiu economic comun și al integrității pieței R. Moldova, crearea unor condiții economice și juridice care exclud incriminarea societății, asigurând reglementarea necesară a proceselor economice, asigurarea unui standard acceptabil de trai.

Prin **securitatea economică a întreprinderii** se înțelege o stare în care se utilizează eficient capitalul existent, stabilitatea creșterii, managementul de calitate înaltă, reînnoirea continuă a tehnologiilor și a bazei informaționale.

Prin **securitatea economică a persoanei** se înțelege starea vieții umane, care asigură o protecție juridică și economică a intereselor sale vitale, respectarea drepturilor constituționale și obligațiilor.

Astfel, în structura de securitate economică, putem evidenția trei elemente esențiale:

1. **Independența economică**, care, în condițiile economiei mondiale de astăzi, nu poartă un caracter absolut. Diviziunea internațională a muncii face ca economiile naționale să fie interdependente. În aceste condiții, independența economică semnifică capacitatea controlului de stat asupra resurselor naționale, atingerea unui nivel optim de eficiență a producției și al calității produselor, care asigură

competitivitatea și permite să participe în mod egal la comerțul mondial, la comunicare, cooperare și schimbul de realizări tehnico-științifice. La acest compartiment economia R. Moldova nu a susținut examenul. Având pe parcursul mai multor ani preponderent un singur cumpărător, la introducerea unor bariere netarifare din partea acestui partener, n-a putut schimba vectorul economic al exporturilor (Grupul „Vinăria Purcari”). [28] Agenții economici, care încă din 2006 au schimbat vectorul exportului de vin, au avut de regretat mai puțin în rezultatul embargoului introdus: Mileștii Mici, Sălcuța, Acorex Wine etc. [21] Pierderile fermierilor moldoveni în rezultatul embargoului introdus de Rusia au constituit 40 mln. USD, din care 20 mln. USD au fost compensate de stat. [22] Pierderile Moldovei în urma embargoului la produsele de vinificație au constituit 20 mln. USD. [30]

2. **Stabilitatea și fiabilitatea economiei naționale** oferă protecție proprietății private în toate formele sale, crearea unor condiții sigure și garanții pentru activitatea de antreprenariat, diminuarea factorilor de descurajare, care ar putea destabiliza situația (lupta împotriva structurilor criminale organizate în economie, prevenind perturbările grave în distribuția veniturilor, care amenință să provoace revolte sociale). [7]

R. Moldova are o problemă mare legată de dependența economiei naționale de influxul de remiteri (bani trimisi de cetățenii care lucrează în alte țări). În ultima perioadă, se observă o oarecare decuplare a creșterii economice de influxurile de remiteri, dar ele rămân un factor important, care determină evoluția economică a R. Moldova. Exporturile și investițiile au o contribuție mai mică la creșterea econo-

mică. Toate acestea sporesc riscul securității economice naționale. [13]

3. **Capacitatea de autodezvoltare și progres**, care este deosebit de importantă în lumea dinamică de astăzi. Crearea unui climat favorabil pentru investiții și inovare, modernizarea constantă a industriei, a producției, îmbunătățirea educației profesionale și a nivelului cultural al lucrătorilor devine o condiție prealabilă pentru durabilitatea și autodezvoltarea economiei naționale.

Politicile inovaționale ale Republicii Moldova sunt definite în Strategia Inovațională a Republicii Moldova pentru perioada 2013-2020 „Inovații pentru Competitivitate,” aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 952 din 27.11.2013. Acestea vor contribui la materializarea noii paradigme de dezvoltare economică definite în Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020.” Această paradigmă se bazează pe atragerea investițiilor, dezvoltarea industriilor exportatoare, edificarea societății bazate pe cunoștințe, inclusiv prin fortificarea activităților de cercetare și dezvoltare, inovarea și transferul tehnologic orientate spre eficiență și competitivitate. Documentul strategic este elaborat pentru a susține realizarea Programului de Activitate a Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare. 2013-2014.” [3]

Uneori apar și cazuri de indiferență și confuzie. [29]

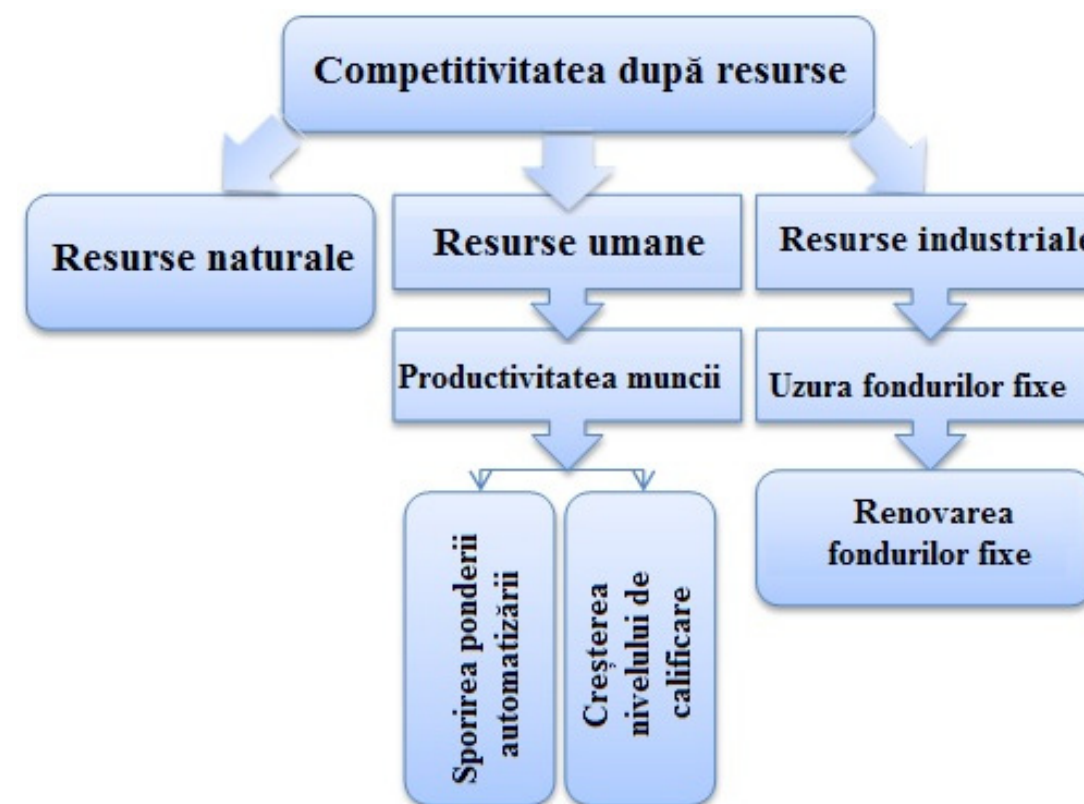
Consiliul Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică al Academiei de Științe a Moldovei și Agenția pentru Inovare și Transfer Tehnologic anunță diferite concursuri pentru selectarea proiectelor de creare a unui parc științifico-tehnologic pentru implementarea inovațiilor. [15]

Tabelul 4. Indicele Competitivității în turism în 2013 și în 2011.

	2013		2011
	Ratingul/140	Scorul	Ratingul/139
Elveția	1	5,66	1
Germania	2	5,39	2
Austria	3	5,39	4
Spania	4	5,38	8
...			
Japonia	14	5,13	22
România	68	4,04	70
Moldova	102	3,60	99
...			
Haiti	140	2,59	...

Sursa. The Travel & Tourism Competitiveness Report, 2013.

Fig. 4. Top-ul a 10 țări după numărul de polițiști pe cap de locuitor.



Sursa. UNODC, Human Rights Report, Small Arms Survei, 2011.

Principalele elemente structurale ale securității economice. În funcție de sferele și sectoarele de activitate economică, piețele relevante evidențiază principalele elemente structurale ale securității economice:

- tehnologice;
- tehnice și de producție;
- alimentare;
- valutar-creditară;
- de inflație;
- energetice;

- ecologice;
- informaționale;
- economice externe.

Componenta **tehnologică** a securității economice a statului presupune securitatea potențialului științific și tehnic al țării, care garantează, în cel mai scurt timp posibil, dezvoltarea independentă a soluțiilor tehnologice avansate care să asigure un progres în cele mai importante sectoare de producție civile și de apărare.

Tabelul 5. Salariați din activitatea de cercetare-dezvoltare pe categorii de ocupații, în R. Moldova, 2012-2013.

	Persoane				Structură %			
	2012		2013		2012		2013	
	Total	Inclusiv femei	Total	Inclusiv femei	Total	Inclusiv femei	Total	Inclusiv femei
Salariați - total	5.121	2.693	4.981	2.592	100,0	100,0	100,0	100,0
cercetători	3.338	1.605	3.250	1.559	65,2	59,6	65,2	60,1
tehnicieni	271	198	304	231	5,3	7,3	6,1	8,9
personal auxiliar	778	452	750	386	15,2	16,8	15,1	14,9
alte categorii	734	438	677	416	14,3	16,3	13,6	16,0

Sursa. [26]

Tabelul 6. Cercetători pe domenii științifice, în 2012-2013.

	Persoane				Structură %			
	2012		2013		2012		2013	
	Total	Inclusiv femei	Total	Inclusiv femei	Total	Inclusiv femei	Total	Inclusiv femei
Cercetători - total	3.338	1.605	3.250	1.559	100,0	100,0	100,0	100,0
științe naturale	1.157	533	1168	534	34,7	33,2	35,9	34,3
științe tehnice	483	156	448	130	14,5	9,7	13,8	8,3
științe medicale	459	241	457	240	13,7	15,0	14,1	15,4
științe agricole	485	223	401	182	14,5	13,9	12,3	11,7
științe sociale	371	258	411	281	11,1	16,1	12,6	18,0
științe umanistice	383	194	365	192	11,5	12,1	11,2	12,3

Sursa. [26]

Din tabelele de mai sus se observă că în R. Moldova există potențial științific. Cu regret, implementarea decurge cu dificultăți. Motive sunt multiple: inventatorii nu promovează invențiile lor, lipsa cererii din partea economiei reale față de invenții ș. a.

Tabelul 7. Brevete de invenții eliberate în R. Moldova, 1993-2013.

	1993-2000	2001-2010	2011	2012	2013	total
Titulari naționali	1.102	2.336	61	47	57	3.603
Titulari străini	302	114	2	4	4	426
Total	1.404	2.450	63	51	61	4.029

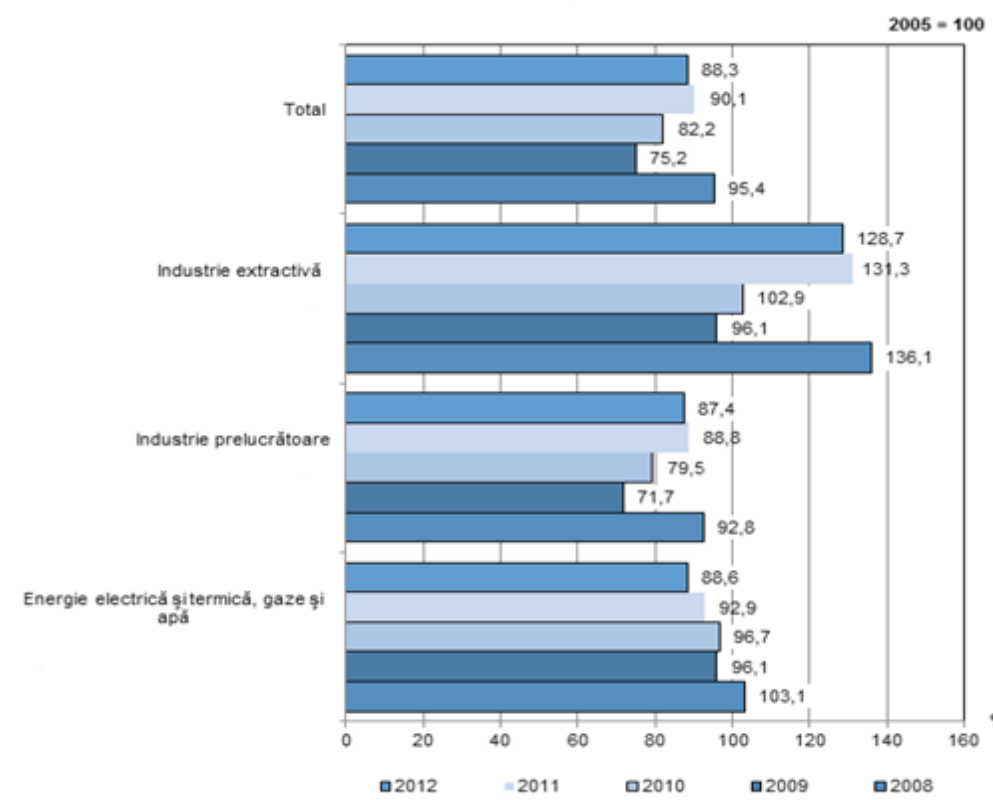
Sursa. [11]

Tabelul 8. Brevete de invenții eliberate în R. Moldova, 2014 pe luni.

	2014 pe luni										
	Ian.	Feb.	Mar.	Apr.	Mai	Iun.	Iul.	Aug.	Sep.	Oct.	Total
Titulari naționali	8	7	4	2	6	2	3	4	5	4	45
Titulari străini							1		2		3
Total	8	7	4	2	6	2	4	4	7	4	48

Sursa. [11]

Fig. 6. Indicii volumului producției industriale din R. Moldova, pe tipuri de activități, 2008-2012.



Sursa. [26]

Componenta tehnică și industrială.

Prin această noțiune se înțelege capacitatea industriei țării, în cazul deteriorării relațiilor economice externe și șocuri socioeconomice interne, de a compensa prompt efectele negative, de a restabili reproducerea extinsă, a satisface necesitățile publice (inclusiv defensive). O anumită activitate se observă doar în câteva domenii, cum ar fi cel extractiv, de prelucrare, în energetică etc., acestea ilustrând starea vulnerabilă a industriei autohtone.

În continuare, prezentăm un tabel cu cea mai mare populație a statelor și a valorii adăugate brute (VAB) după PPP, datele sunt grupate în funcție de industrie și VAB.

Se observă ușor că China este liderul incontestabil al industriei în lume, S.U.A. au rămas în urmă față de competitor de 1,7 ori în ceea ce privește numărul total VAB al producției industriale și de 2 ori privind VAB în industriile manufacturiere. India, Rusia și Germania aveau în 2010 o producție industrială similară, însă potențialul Indiei și, în special, al Rusiei, luând în considerație sursele proprii de energie și eficiența energetică, este mult mai mare.

Se pot remarca că încă două țări – Vietnam-ul și Bangladesh-ul – au ritmuri înalte de creștere economică. Outsideri sunt S.U.A., țările UE și Japonia.

Tabelul 9. Volumul producției industriale pe țări.

Nr.	Țări	Populația, milioane		Schimbări		VAB, miliarde USD		Schimbări		VAB industrie, PPP, mlrd. USD		Schimbări		Consumul de energie, mln.		Schimbări	
		2000	2010	În 10 ani	Un an	2000	2010	În 10 ani	Un an	2000	2010	În 10 ani	Un an	2000	2010	În 10 ani	Un an
1.	China	1263	1337	5,86	0,57	726	3275	350	16	1211	4039	233	12	1183	2417	104	7,4
2.	S.U.A.	282	3,9	9,57	0,9	1516	1880	23	2,17	1799	2365	31,5	2,78	2273	2216	-2,5	-0,2
3.	Japonia	127	127	0,0	0,0	703	832	18	1,7	792	932	17,6	1,6	519	497	-4,2	-0,4
4.	India	1042	1206	15,7	1,4	236	583	147	9,4	309	761	146	9,4	457	693	51	4,2
5.	Rusia	146	142	-2,7	-0,3	196	382	94	6,8	289	731	153	9,7	619	702	13	1,2
6.	Germania	82	82	0	0	424	594	40	3,4	481	697	44	3,7	337	327	-2,9	-0,3

7.	Mexic	104	118	13	1,2	188	308	64	5,0	204	385	88	6,5	5,0	254	471	85	6,3	145	178	22
8.	Coreea de Sud	47	49	4,2	0,4	204	385	88	6,5	204	385	88	6,5	228	420	420	84	6,3	250	32	3
9.	Brazilia	175	195	11	1,0	183	303	66	5,2	183	303	66	5,2	236	419	419	77	5,9	266	42	3,5
10.	Indonezia	209	241	15	1,4	138	256	85	6,4	138	256	85	6,4	201	380	380	89	6,5	208	34	2,9
11.	Italia	57	60	5,2	0,5	264	281	6,4	0,6	264	281	6,4	0,6	297	331	331	11	1,0	170	-1,1	-0,1
12.	Marea Britanie	59	62	5,0	0,5	212	209	-1,1	-0,1	212	209	-1,1	-0,1	282	316	316	11	1,1	203	-8,9	-0,9
13.	Iran	66	74	12	1,1	57	110	94	6,9	57	110	94	6,9	140	314	314	123	8,4	208	69	5,3
14.	Franța	61	65	6,5	0,6	209	206	-1,1	-0,1	209	206	-1,1	-0,1	245	256	256	4,8	0,4	262	3,7	0,4

Sursa. [24]

Componenta alimentară a securității economice implică capacitatea sectorului agricol al economiei de a oferi populației alimente, iar industria să fie aprovizionată cu materii prime.

Componenta monetar-valutar-creditară poate fi definită ca fiind capacitatea statului de a obține, aloca și de a utiliza eficient creditele externe și investițiile, precum și să se bazeze pe ele, în limitele funcționării durabile a sistemului său monetar și satisfacerea nevoilor sociale în condițiile economice interne și externe nefavorabile.

Componenta inflației asupra securității economice reprezintă o stare a sistemului monetar al țării, care asigură dezvoltarea durabilă a economiei sale.

Politica antiinflaționistă prevede: identificarea și monitorizarea amenințărilor interne și externe; determinarea parame-

trilor (criteriilor) economiei și ai sectorului financiar pentru a asigura siguranța antiinflaționistă; mecanismul de asigurare a dezvoltării economice neinflaționiste; efectuarea, după caz, a politicii de deflație.

Componenta energetică a securității economice implică asigurarea stabilității fizice a aprovizionării cu energie pentru consumul casnic sau adaptarea economiei naționale la noile prețuri mondiale.

Securitatea energetică impune definirea, identificarea și ordonarea evenimentelor, apariția cărora poate afecta direct sau indirect dezvoltarea complexului energetic.

Componenta ecologică a securității economice prevede o stare a economiei naționale, în care se evită sau se rezolvă conflictele în timp util între societate și mediu, nu se admite deteriorarea potențialului economic al statului.

Componenta informațională de securitate economică presupune un schimb reciproc de produse informaționale, informații tehnico-științifice din cadrul economiei naționale și cu partenerii externi, asigurând garantarea păstrării know-how-ului.

Componenta economică externă de securitate economică este legată de interacțiunea economiei naționale cu cea mondială, piețele interne cu cele externe.

Astfel, la examinarea elementelor structurale de bază ale securității economice, se pot evidenția următoarele caracteristici ale situației economice, amenințând securitatea economică:

1. Disponibilitatea, dezechilibrul structural general și **lipsa unui mediu concurențial**. Acest lucru este exemplificat prin faptul că R. Moldova a produs bunuri și servicii (mai exact, unele tipuri) care sunt comercializate pe piața mondială la prețuri mici, deoarece acestea nu sunt competitive: companiile sunt nevoite să-și vândă produsele, bunurile și serviciile la prețuri mai mici sau să îmbunătățească calitatea produselor lor. Dar, după cum se știe, în scopul de a îmbunătăți calitatea produselor, este necesar să se introducă noi tehnologii, mai avansate, ceea ce este o procedură extrem de scumpă. De aceea, prețul unor astfel de bunuri și servicii pe piața internă este întotdeauna mai mare decât pe cea externă (mondială). Reducerea cererii la mai multe bunuri de consum, ca urmare a liberalizării prețurilor, nu conduce de la sine la o concurență între producători.

2. Distorsiunea și dezechilibrul prețurilor, fortificate în timpul liberalizării prețurilor. Prețurile libere la moment nu au devenit încă prețuri de echilibru și nu ameliorează structura de producție. În situația cea mai dificilă din cauza creșterii prețurilor neprevăzute s-au pomenit ramurile economiei, care sunt menite a satisface direct piața de consum: industria

ușoară și alimentară, ingineria mecanică, influențând securitatea țării.

3. Persistă presiunea continuă a datoriei externe, reducându-se manevra cu resursele valutare. Riscul esențial este generat de provocările care vin din globalizarea economiei mondiale.

Concluzii. În conformitate cu Strategia de Securitate Națională, principalele riscuri și amenințări ale securității economice constau în păstrarea modelului de export al produselor finite, cu un grad înalt de tehnicitate, neadmiterea reducerii competitivității produselor și serviciilor autohtone pe piețe interne și externe, reducând influența și impactul factorilor externi.

Securitatea economică este o componentă organică a unei economii moderne care, fiind de natură globală, se dezvoltă tot mai mult în direcția consolidării proceselor de integrare la nivel global și regional (subregional).

Procesul de integrare efectivă a R. Moldova în economia mondială, impunerea sa ca un participant egal al relațiilor economice internaționale, antrenarea în diviziunea internațională a muncii are loc în condiții complexe de politică externă care au un impact negativ asupra sistemului de securitate economică. Tipul inovațional orientat social al dezvoltării economice a R. Moldova are un șir de caracteristici calitative și cantitative.

Fără un sistem fiabil și stabil, sistemul securității economice nu va fi capabil să lucreze productiv pentru o perioadă lungă de timp.

Pe piață există multiple firme care oferă servicii pentru a proteja resursele și mediul de afaceri, susținând că propunerile lor au un nivel sporit de securitate economică a oricărei entități. Ca urmare, multe propuneri creează o impresie falsă că securitatea organizației poate fi cumpărată și, odată oferită, va fi menținută pentru totdeauna.

Cercetările efectuate au arătat, că pericolul vine din cauza insuficienței sensibilizării conducerii, lipsei analizei riscurilor și planurilor slab analizate, iar comportamentul nu este argumentat în condiții de criză și situații de forță majoră.

Analiza parametrilor socioeconomici,

ținând seama de dezvoltarea inovatoare, arată că, în ciuda tendințelor pozitive în sistemul de relații economice internaționale, rămân probleme nerezolvate, una dintre care constă în modalitatea de gestionare a riscurilor asociate cu acțiunile angajaților.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 112 din 22.05.2008 privind Conceptul securității naționale a Republicii Moldova.
2. Raport de activitate pentru semestrul I al anului 2014. Inspectoratul general de Poliție, Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 952 din 27.11.2013 cu privire la aprobarea Strategiei inovatoare a Republicii Moldova pentru perioada 2013-2020 „Inovații pentru competitivitate.” // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 284-289 din 06.12.2013, art. nr. 1063.
4. Gribincea A., Todorova L. Innovation system in the creation of competitiveness. „Sectorul serviciilor în secolul XXI: realizări, probleme, perspective,” Simpozion științific internațional, 29 martie 2012. Chișinău: U.S.M., 2012, 180 p. (pp. 177-180).
5. SIPRI Yearbook 2014. Oxford University Press: Oxford, 2014.
6. The Travel & Tourism Competitiveness Report 2013.
7. Un măr pentru sănătate. // Revista „INFOGOV,” nr. 10/2014.
8. UNODC, Human Rights Report, Small Arms Survei, 2011.
9. Varzari V. Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul opțiunii de integrare europeană. Teză de doctor, Chișinău: 2012.
10. Грибинча А., Тодорова Л. Инвестиции в современную инновационную систему – основа стабильного экономического роста. // Intern Scientific and Practical Conference. Economic Growth in Conditions of Globalization. VIIth edition, 2012 oct. 18-19, Chișinău: IEFS, 2012, p. 7.
11. <<http://agepi.gov.md/md/inventions/statistics/inventions.php>>.
12. <<http://agrotop.md/news/4618-partnery-po-razvitiyu-pomogut-moldove-kompensirovat-poteri-ot-rossiyskogo-embargo.html>>.
13. <<http://m.ziare.com/economie/moldova-la-rascruce-chisinaul-nu-prea-apara-interesele-tarii-rusia-cel-mai-mare-risc-interviu-1302111>>.
14. <http://www.ax.md/index.php?option=com_content&view=article&id=268:securitatea-economica-a-republicii-moldova-in-conditiile-globalizarii&catid=101:securitate&Itemid=28>.
15. <<http://www.civic.md/grants/25803-concursul-proiectelor-de-crearea-a-unui-parcstiintifico-tehologic-pentru-implementarea-inovatiilor-in-agricultura-in-cahul.html>>.
16. <<http://www.descopera.ro/dnews/12765985-cate-arme-nucleare-exista-astazi-in-lume-iata-care-sunt-cele-9-tari-dotate-cu-arsenal-atomic>>.
17. <<http://www.globalsecurity.org/wmd/world/dprk/nuke-test.html>>.
18. <<http://www.gradremstroy.ru/news/yadernaya-doktrina-ssha-doktrina-minimalnogo-sderzhvaniya.html>>.

19. <<http://www.gradremstroy.ru/news/yadernaya-doktrina-ssha-doktrina-minimalno-go-sderzhvaniya.html>>.
20. <http://www.noi.md/md/news_id/42008>.
21. <http://www.noi.md/md/news_id/44432>.
22. <http://www.noi.md/ru/news_id/51547>
23. <<http://www.ray-idaho.ru/blog/2013/>>
24. <<http://www.sis.md/ro/asigurarea-securitatii-economice>>
25. <<http://www.statistica.md>>
26. <<http://www.timpul.md/articol/pericole-pentru-securitatea-republicii-moldova-16408.html>>
27. <<http://www.timpul.md/articol/embargoul-rusesc-nu-sperie-producatorii-de-vin-din-republica-moldova-48235.html>>
28. <<http://www.timpul.md/articol/cel-mai-bun-elev-inovator-nu-si-vede-viitorul-in-r-moldova-34210.html>>
29. <<http://www.vinmoldova.md/index.php?mod=news&id=32881>>

Prezentat: 1 decembrie 2014.

E-mail: agribincea@mail.ru

Asigurarea calitativă a sistemului de securitate a informațiilor din Republica Moldova în perioada de criză economică

Ecaterina BARBĂROȘIE,
doctor în științe economice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Oleg FRUNZE,
doctor în științe tehnice, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article describes the basic concepts of information security of the country, the principles of information security system. It has been proposed and explained the main directions for managing information security of the country.

Key-words: *national security, economic security, information security, information incident, information security event.*

O parte esențială a strategiei de securitate națională a Republicii Moldova este securitatea economică a statului. Un rol important revine anume securității informaționale.

Pentru început, vom explica conceptele de bază în acest domeniu. Nu există informații sporadice. Există diferite tipuri de date, utilizate pentru analiza economică și prognozarea fenomenelor economice, procese ce au loc la nivel de stat. (1) Aceste date trebuie să asigure veridicitatea, valabilitatea și realitatea informațiilor primite.

Securitatea informațională este protejarea infrastructurii de impactul neașteptat cu caracter artificial sau natural, care ar putea provoca un alt fel de daune. Astfel, este necesar să se asigure disponibilitatea datelor. Cu toate acestea, pot exista incidente informaționale.

În cadrul managementului securității informaționale sunt astfel de ter-

meni importanți, cum ar fi incidentul informațional și evenimentul de securitate informațională. (2)

Evenimentul de securitate informațională este un caz identificat de stare a sistemului sau rețelei, care indică o posibilă încălcare a politicii de securitate informațională, căderea mijloacelor de protecție sau o situație necunoscută anterior, care poate fi importantă pentru securitate.

Evenimentul de securitate informațională, așa cum este arătat în figura 1, reprezintă o legătură logică între acțiune și obiect, spre care este îndreptată această acțiune, și rezultatul acțiunii. Uneori, evenimentele emergente sunt parte din pași, efectuați de atacatori pentru a obține un rezultat neautorizat. Aceste evenimente pot fi văzute ca parte a unui incident de securitate informațională. În cazul în care evenimentul se repetă și poate aduce daune, acesta este un incident de securitate informațională.

Fig. 1. Structura evenimentului de securitate informațională.

Evenimentul de securitate informațională			
Subiectul	Acțiunea	Obiectul	Rezultatul

Sursa. Elaborată de autori.

Cuvântul incident este derivat din cuvântul latin *incidentis*, ceea ce înseamnă „incident neplăcut, accident, neînțelegeri, confruntare”. Incidentul informațional reprezintă o întâmplare (eroare) sau acțiune deliberată, (cu rea-voință) cazul de prezentare a informației incorecte. Acest lucru presupune apariția unui sau mai multor evenimente nedorite sau neașteptate de securitate informațională, iar, ca rezultat, sporește incidența atât a amenințărilor și compromiterilor interne cât și externe. Acest lucru ar putea conduce la o denaturare a realității și, ca o consecință, la analiza de rezultate incorecte. Aceasta, la rândul său, conduce la concluzii greșite și adoptarea unor decizii de gestionare greșite.

De aceea asigurarea calității informației reale este importantă și necesară. Aceste probleme sunt deosebit de acute pe timp de criză în dezvoltarea ciclului economic. Relațiile dintre elementele incidentului informațional sunt prezentate în figura 2.

Fig. 2. Structura evenimentului de securitate informațională.

Subiectul	Intrusul externe
Scopul, sarcinile	Producere daune
Metode și instrumente	Atac fizic, mijloace tehnice și organizatorice
Acțiunea	Copiere, furt, distrugere, modificare, ascultare ș. a.
Obiectul	Informații, căi de comunicare
Rezultatul	Producere daune, denaturarea realității ș. a.

Sursa. Elaborată de autori.

Astfel, incidentul include următoarele elemente: atacatorul, metodele și instrumentele, acțiunile și obiectele asupra cărora sunt îndreptate aceste acțiuni.

Ar trebui de remarcat că suprimarea securității informaționale poate:

- conduce la deformarea opiniei publice;
- contribui la distrugerea sistemului de formare și luare a deciziilor la toate nivelurile și nu permite formarea soluțiilor eficiente;
- destabiliza psihicul uman și conduce la comportament inadecvat al persoanei;
- încălca formarea opiniei publice;
- slăbi sau chiar distruge resursele informaționale ale țării;
- distruge și diminuează capacitatea mediului psihoinformațional, ce poate influența distructiv psihicul și comportamentul uman.

O precondiție obligatorie pentru depășirea problemei de asigurare a securității informaționale este gestionarea centralizată a proceselor de prelucrare a informației confidențiale, ceea ce presupune:

- coordonarea acțiunilor administrației publice locale și centrale în realizarea politicilor (complex de măsuri direcționate), asigurarea securității informaționale la nivel central și local;

- focusarea tuturor resurselor statului spre soluționarea problemelor prevăzute în strategia de securitate națională;

- controlul asupra oportunității și eficacității realizării politicilor de securitate informațională.

Astfel, sistemul de securitate informațională se bazează pe următoarele principii:

a) prognoza și detectarea timpurie a amenințărilor de securitate a resurselor informaționale, cauzelor și condițiilor, ce produc daune financiare, materiale, morale, și fac funcționarea dificilă și dezvoltarea lentă;

b) crearea condițiilor de funcționare cu probabilitate minimală de realizare a amenințărilor securității resurselor informaționale și producerea daunelor;

c) crearea mecanismului și condițiilor de răspuns rapid la amenințarea securității informaționale și apariția tendințelor negative în funcționare, suprimarea eficienței a atacurilor la resursele pe bază legală, a măsurilor organizaționale și tehnice și mijloacelor de asigurare a securității naționale;

d) crearea condițiilor pentru maximizarea posibilității de recuperare a daunelor produse de persoane fizice sau juridice prin acțiuni cu impact negativ asupra securității informaționale, prevenirea urmărilor și riscurilor atacului informațional planificat și implementat printr-un scenariu dezvoltat de hackeri.

Este necesar de menționat faptul că protecția informațională efectivă în mediul economic actual este, practic, ireală exclusiv prin metode tehnice. Fraudele cu utilizarea ingineriei sociale reprezintă calea cea mai ușoară și rapidă de compromitere a securității informaționale și cel mai dificil de depistat. Pentru realizarea atacurilor sociale atacatorii folosesc naivitatea, trândăvirea, vicșugul, amabilitatea și chiar entuziasmul oamenilor care sunt abordați.

Sistemul de măsuri profilactice care

vor spori eficiența de prevenire a accesului neautorizat la informație se poate prezenta prin următorul algoritm:

- depistarea eventualelor amenințări de acces neautorizat la fiecare sursă de informare;

- identificarea persoanelor cu starea fragilă în condiții de distribuție normală de loialitate a populației statistice;

- prestarea către populație a activităților și instrumentelor de prevenire, pentru îmbunătățirea eficienței în prevenirea accesului neautorizat la informațiile confidențiale;

- aplicarea măsurilor de formare educațională și existențială, a evenimentelor de training, creșterea nivelului de loialitate a populației până la situația de repartiție normală.

Astfel, securitatea informațională este starea de protecție a mediului informațional, a societății și instituțiilor de stat de atacurile interne și externe ce asigură formarea, utilizarea și dezvoltarea în interesul cetățenilor, societății și a statului în general.

O aplicație complexă în metodologia de gestionare a securității informaționale a măsurilor preventive, bazată pe algoritmul menționat, în combinație cu alte măsuri necesare, va contribui la sporirea educației populației în direcția securității informaționale a statului. Acest lucru va diminua folosirea irațională a resurselor și va îmbunătăți indicatorii economico-sociali ai statului, la fel, va îmbunătăți calitatea asigurării sistemului de securitate informațională în perioada de criză.

În plus, aceste măsuri vor contribui nu doar la sporirea calității asigurării informaționale, dar și la procesul decizional privind gestionarea resurselor umane.

BIBLIOGRAFIE

1. Барбарошие Е. А., Назар Н. М. Значение информационного обеспечения в финансовом менеджменте организации. В: Проблемы информационной безопасности. 1-я Международная научно-практическая конференция. 26-28 февраля 2015, Симферополь-ГУРЗУФ, стр. 4-5, 0,25 с. а.
2. ISO/ IEC 27001 2005 Information technology, security techniques incident management.
3. CCMU/SEI-2004-TR-015 Defining incident management processes for CSIRT.

Prezentat: 07.mai.2015.

E-mail: ec_barbaros@yahoo.com
frunze_oleg@yahoo.com

Provocările dezvoltării regionale în secolul al XXI-lea

Oleg FRUNZE,
doctor în științe tehnice, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Regional development is about the geography of welfare and its evolution. To see changing regional welfare positions we often use gross domestic product (GDP) per capita as a statistical approximation. Complementary measures are also used, such as per capita consumption, poverty rates, unemployment rates, labor force participation rates or access to public services. These indicators are more social in nature and are often used in United Nations welfare comparisons.

Cuvinte-cheie: dezvoltare regională, dezvoltare locală, indici de dezvoltare, administrație publică.

Disparitățile regionale pot avea consecințe negative semnificative legate de costurile socioeconomice, de exemplu, din cauza transferurilor de asistență socială, sistemelor de producție ineficiente (alocări ineficiente de resurse) și a condițiilor sociale nedorite (Gilles, 1998). Având în vedere cadrul neoclastic de analiză, se presupune că aceste diferențe (în ceea ce privește venitul pe cap de locuitor) dispar pe termen lung, din cauza mobilității spațiale a factorilor de producție care determină o echilibrare a factorilor de productivitate în toate regiunile. În mod evident, pe un orizont lung de acțiune a factorilor de educație, cercetare și dezvoltare (R&D) și tehnologia joacă un rol structural critic în acest context. Pe termen scurt, cu toate acestea, disparitățile regionale pot demonstra mai degrabă o persistență în tendințe.

Disparitățile pot fi măsurate în diverse categorii relevante, cum ar fi ocuparea forței de muncă (sau rata șomajului), veniturile, investițiile, dinamica de creștere și așa mai departe. În mod evident, astfel

de indicatori nu sunt în întregime independenți, așa cum este, de exemplu, ilustrat în legea lui Okun, care presupune o relație între rezultatul economic și șomaj. Convergența disparităților regionale este, în mod clar, un fenomen complex, care se referă la mecanismele prin care pot dispărea diferențele privind bunăstarea dintre regiuni (Armstrong, 1995). În cadrul teoriei convergenței, vom observa o mare atenție pentru deschiderea sistemelor spațiale, reflectate, în special, în comerț, mobilitatea forței de muncă, naveta și așa mai departe (Magrini, 2004). Într-un sens comparativ static, convergența poate avea sensuri diferite într-o discuție a posibilităților reduceri ale disparităților regionale.

β -convergență este o relație negativă între creșterea veniturilor pe cap de locuitor la moment și nivelul venitului pe cap de locuitor în perioada inițială (de exemplu, regiunile sărace cresc mai repede decât regiunile inițial bogate); σ -convergență este un declin în timp al dispersiei venitului pe cap de locuitor între regiunile vizate.

Ideea de convergență în viziunea economiei neoclasice a fost acceptată pe scară largă în literatura de specialitate, dar este critic dependentă de două ipoteze:

- diminuarea randamentului general, ceea ce înseamnă că sporirea rezultatului obținut va fi mai mică odată cu creșterea proporțională a capitalului;

- progresul tehnologic va genera beneficii, dar care, de asemenea, se va reduce și el odată cu acumularea.

Mai multe studii au fost efectuate pentru a estima gradul de β -convergență și σ -convergență. Concluziile generale au demonstrat că rata de β -convergență este de ordinul de 2% anual, în timp ce gradul de σ -convergență tinde să scadă în timp, valabil pentru statele din SUA și regiunile din Uniunea Europeană. Subiecte de cercetare importante în literatura curentă par a fi rolul cunoștințelor și de antreprenariat, eterogenitatea spațială în funcție de localizare sau aspectele socioculturale și barierele instituționale și fizice.

Problemele mai vechi, cum ar fi disparitățile regionale și convergența, nu sunt unicele motive ce explică apariția științelor regionale. Destul de interesant că, în ultima vreme, au fost propuse noi principii normative privind dezvoltarea regională în Uniunea Europeană în documentele oficiale; „coeziune teritorială” este citată în documentele oficiale de politică EU ca principiu strategic, din principiile de la Lisabona și Gothenburg.

În termeni practici, coeziunea teritorială implică: concentrarea politicilor de dezvoltare teritorială, regională și națională pe exploatarea mai eficientă a potențialului regional și a capitalului teritorial – diversitatea culturală și teritorială; o mai bună poziționare a regiunilor facilitând conectivitatea și integrarea teritorială; și promovarea coerenței politicilor UE cu un impact teritorial. Având în vedere atenția puternică a factorilor de decizie acordată aspectelor teritoriale, științelor regionale (și în cadrul

acestora - economiei regionale), acestea vor furniza instrumente teoretice și metodologice ca bază solidă de formare a normativelor pentru politici.

În plus, într-o perioadă de globalizare ca cea actuală, precum și crearea zonelor de monedă unică, regiunile (și, de asemenea, națiunile) trebuie să se preocupe intens de competitivitatea lor de sisteme de producție, deoarece nu există mecanism de reglare spontană sau automată la locul de muncă pentru a echilibra o lipsă (sau o rată de creștere insuficientă) de productivitate. Specificul local, materialele locale și activele nemateriale pot deveni elemente strategice pe care se bazează competitivitatea regiunilor. Teoriile de creștere regională și dezvoltare trebuie să fie capabile să interpreteze, mai mult decât oricând, modul în care regiunile execută un rol în diviziunea internațională a muncii și, mai important, modul în care regiunile pot menține acest rol în timp.

În mod inevitabil, acest set de „tendințe” este selectiv și incomplet, în primul rând, reflectă opiniile personale și interesele de cercetare particulare.

Tot mai multe provocări noi sunt în teoriile cu care se confruntă în zilele noastre oamenii de știință regională, care trebuie să fie abordate. O primă provocare este încercarea de a obține avantaje într-o convergență viitoare în diferite abordări teoretice, pe lângă convergența obținută numai parțial de noile teorii de creștere regională. Noile teorii de creștere sunt laudabile pentru că includ spațiul în modele strict economice. De asemenea, merită apreciere introducerea în structura teoretică a diferitelor concepții de spațiu: consolidarea, fiind spațiul fizico-metric determinat de costurile de transport, având arii variabile, implică și ipoteza de existență a anumitor polarități teritoriale în care are loc creșterea. Cu toate acestea, este încă dificil de a combina legile economice și

Tabelul 1. Principalele tendințe în teoriile economice regionale.

Tendințe în teorii	Teorii de creștere regională	Teorii de dezvoltare regională
Mai mult realism în abordările teoretice.	Determinanți de creștere endogenă. Un rol important al modelelor de creștere de comportamente complexe, nonliniare și interactive și a proceselor care au loc în spațiu. Condițiile de piață imperfectă în modele de creștere. Creșterea ca o problemă de competitivitate pe termen lung. Progresul tehnologic ca un factor endogen al creșterii.	Motive de succes și eșec ale clusterilor IMM în mediul ariilor locale. Resurse non-materiale ca surse de competitivitate regională. Un rol activ a spațiului în crearea de cunoștințe.
Abordări mai degrabă dinamice, decât statice.	Traietorii evolutive ale interdependențelor nonliniare de sisteme complexe.	Aglomerările economice dinamice, mai degrabă decât statice.

Sursa. Capello, 2009.

mecanismele noi de geografie economică ce explică creșterea în baza factorilor teritoriali ce se regăsesc la nivel local. O abordare care ar putea face această combinație ar reprezenta maximum de interconectări dintre teoria locațiilor, teoria dezvoltării și teoria de creștere macroeconomică; sinteze, care ar evidenția bazele gestionării administrativ-teritoriale ale modelului macroeconomic (Capello).

O altă provocare cu care se confruntă oamenii de știință regională este exploatarea ce decurge din relația de abordări interdisciplinare, o limită deja subliniată în anii '90 ai secolului trecut, în timpul analizelor asupra sănătății. Din moment ce această problemă a fost subliniată, orice semnamente de recuperare au fost identificate cu greu și se pare că situația a devenit chiar mai problematică. Această interpretare pesimistă se bazează pe unele tendințe clare întâlnite în unele cercetări teoretice recente, unde arii largi interdisciplinare neexploate mai sunt prezente, dar nici tendințe de abordare a lor nu se urmăresc.

Mai există încă unele riscuri legate de barierele disciplinare și de viziunea interdisciplinară asupra problemelor strategice.

Acestea sunt rezultatul perspectivei înguste a cercetătorilor în științele regionale menționate de Bailly și Coffey, dar, de asemenea, și unele abordări particulare din domeniile clasice orientate spre o știință clar multidisciplinară - științele regionale. Cu precădere în economie, se speră că după (re)descoperirea interesului economiștilor în aspectele spațiului, și fenomenul de spațiu, atitudinea față de științele regionale se va schimba în favoarea unei atitudini mai cooperante cu interes mai pronunțat.

Legat de provocările interdisciplinare, este necesar de făcut o ultimă remarcă importantă. Abordarea interdisciplinară ar trebui să orienteze oamenii de știință spre a explora noi frontiere și a atinge noi posibilități analitice interpretative. Tendința în acest sens însă este alta, cercetătorii sunt înclinați să exploateze idei noi sugerate de disciplinele complementare. Un caz de menționat în acest sens este modul în care oamenii de știință regională au acceptat teoria excedențelor spațiale ca o teorie, adăugând o nouă interpretare la explicarea rolului spațiului ca o schimbare calitativă de cunoștințe.

În schimb, o abordare critică a acestei teorii arată că în anumite privințe teoria respectivă a făcut niște pași înapoi în interpretarea spațiului și în crearea de cunoștințe spațiale. Spațiul este un concept pur geografic, distanța fizică dintre actori, un înțeles pur fizic vine din logica epidemiologică adoptată – simplu, ca urmare a contactului fizic dintre actori. Consecințe importante rezultă din această interpretare de spațiu.

În primul rând, această vizualizare este în măsură să explice procesele prin care cunoștințele se răspândesc la nivel local, având în vedere că acesta prevede numai probabilitatea de contact între potențiali inovatori ca sursă de difuziune în spațiu. În al doilea rând, se referă numai la difuzarea de inovații, nu și la procesele de creare de cunoștințe. Se impun, astfel,

aceleași limitări, așa cum a propus Hägerstrand în modelul său în ceea ce privește difuzarea spațială de inovații: difuzarea de cunoștințe înseamnă adoptarea, iar adoptarea înseamnă mai mult decât inovare și performanță mai bună. Deși ignorat, cu toate acestea, este cel mai important aspect al procesului de inovare: felul în care oamenii (sau contextul) află sau iau cunoștință.

Acest lucru necesită o investigație mai amănunțită și inovatoare de procesele cognitive la nivel regional (Capello). Acesta este aspectul de interes major nu numai pentru oamenii de știință, dar, de asemenea, pentru factorii de decizie politică, aceștia ar trebui să-și dorească pentru a explora posibilitățile de acțiune normativă pentru a promova dezvoltarea locală.

BIBLIOGRAFIE

1. Armstrong, H.W. - Convergence among the regions of the European Union, 1950–1990, Papers in Regional Science, 1995.
2. Capello R., - Handbook of Regional Growth and Development Theories, Edward Elgar Cheltenham, UK and Northampton, USA, 2009.
3. Gilles, S.-P., - The political consequence of unemployment, Working Paper, Department of Economics, Universitat Pompeu, 1998.
4. Magrini, S., - Regional (di)convergence, Handbook of Regional and Urban Economics, vol. 4, Amsterdam: North Holland, 2004.

Prezentat: 11 mai 2015.

E-mail: frunze_oleg@yahoo.com

Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



Perspectivile implementării ecotehnologiilor informaționale în infrastructura inovațională a Republicii Moldova

Teodora GHERMAN,
doctor în pedagogie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Vlad CORNEA,
masterand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The technologies advance in an accelerated rhythm and are applied at all the organizational levels of the social and economic life. The adaptation to the imposed rhythm of changes of the new technologies presupposes a good international cooperation in the transfer and implementation of them in the production process. The technological progress has affected, as well, the information systems both of the public organisations and of the private ones, imposing new forms of public partnership in an era which can be called eco-TIC, which reveals the IT impact on the requirements of the durable development.

Introducere. Performanțele tehnologice sunt aplicate în toate domeniile de activitate ale societății informaționale. Adaptarea la ritmul schimbărilor, impuse de noile tehnologii la toate nivelurile de organizare a vieții sociale și economice, presupune o bună cooperare internațională în vederea transferului de tehnologii și a implementării acestora de la procesul de guvernare până la procesul de producție. Cerințe impetative ale timpului impun noi forme de parteneriat public-privat care relevă impactul IT asupra cerințelor de dezvoltare durabilă, inclusiv al domeniului numit ecoTIC.

Analiza situației actuale privind tehnologiile avansate în domeniul producției ecologice din Republica Moldova, în afară de unele aspecte pozitive, pune accentul pe decalajele specifice ale competitivității economice, precum și pe nevoile ce decurg din acestea, ca bază de acțiuni pe viitor, și

anume, necesitatea retehnologizării totale a sectorului.

Inovarea, cercetarea și transferul tehnologic în Republica Moldova sunt finanțate insuficient, iar necesitățile de producție se confruntă cu o infrastructură foarte slab dezvoltată, inadecvată, care să transforme sectoarele economice de bază.

Producția ecologică nu poate fi concepută astăzi decât în consens cu implementarea de noi tehnologii, cu atât mai mult cu cât, în mod cert, putem vorbi despre desființarea totală a sistemului de producție de tip sovietic.

Companiile inovative în Republica Moldova sunt sub nivelul mediu al Uniunii Europene, principalele decalaje constând în nivelul scăzut al implementării noilor tehnologii și sisteme informatice pentru sprijinirea proceselor de producție ecologică.

Micii fermieri sunt principalele părți interesate de producția agricolă în Repu-

blica Moldova, iar potențialul economic al acestora adeseori nici nu poate fi luat în considerație în implementarea de noi tehnologii și nici nu pot accede către fondurile de finanțare, în mare parte și datorită lipsei de transparență a sistemului.

Analizând situația actuală din Republica Moldova, constatăm că sistemul de cercetare este unul centralizat, puterea de decizie și instrumentele de administrare ale cercetării fiind concentrate, în special, la Academia de Științe a Moldovei. Sistemul inovațional al Republicii Moldova include diverși actori, cum ar fi instituțiile de cercetare, Agenția pentru Inovare și Transfer Tehnologic (AITT), Agenția de Stat pentru Proprietate Intelectuală (AGEPI), 2 PST „Academica” și „INAGRO”, Incubatorul inovațional și instituțiile de învățământ superior.

Agenția de Stat pentru Proprietatea Intelectuală (AGEPI) organizează și efectuează protecția juridică a proprietății intelectuale sub formă de proprietate industrială, drepturi de autor și de drepturi conexe pe teritoriul Republicii Moldova și gestionează registrele naționale de cereri și titluri de protecție acordate pentru invenții.

2 PST „Academica” și „INAGRO” este situat în incinta fostei uzine experimentele a Academiei de Științe a Moldovei „ASELTEH” și, actualmente, are 17 rezidenți, selectați din 58 de companii din Republica Moldova și din afara țării care au aplicat pentru a primi statut de rezidenți.

„INAGRO” este specializat în agricultura intensivă și agricultura organică. Infrastructura sa constă din circa 16.000 m² de încăperi și circa 100 ha de pământ. În parci își desfășoară activitatea 14 rezidenți.

În 2009 a fost luată o decizie de fondare a unui PST în domeniul electronicii și TIC, dar, din păcate, nu a fost dezvoltat din cauza lipsei de fonduri.

Organizația pentru dezvoltarea IMM-urilor (ODIMM) acordă suport IMM-urilor din Moldova la toate etapele de dezvoltare.

Ministerul Economiei, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor, Ministerul Mediului sunt, de asemenea, implicate în procesul de suport al inovațiilor.

În fapt, infrastructura inovațională a Republicii Moldova, practic, este asigurată de către Academia de Științe și Agenția pentru Inovare și Transfer Tehnologic (AITT).

Analizând sectoarele cu impact important în PIB, care necesită transfer de tehnologie, observăm următoarele. **Agricultura** asigură circa 40% din exporturi, este subvenționată de către stat, a atras investiții majore comparativ cu alte sectoare, este axată preponderent pe producerea și exportul de produse în stare proaspătă, iar sectorul de procesare, practic, este inexistent.

Impedimentele de creștere a agriculturii țin de: fertilizarea solurilor, administrarea științific argumentată a îngrășămintelor, extinderea suprafețelor irigate, creșterea calității producției și implementarea standardelor europene în domeniu, dezvoltarea producției ecologic pure, dezvoltarea infrastructurii ramurii, creșterea ponderii producției procesate și comercializate, specializarea în producție și exinderea creșterii culturilor cu valoare adăugată înaltă etc.

Tehnologia informației și comunicațiile asigură, la moment, circa 10% din PIB, însă peste 9% sunt asigurate de sectorul de telefonie și comunicații. Industria de tehnologii informaționale (elaborare de programe și sisteme) nu a reușit să ocupe un loc important în structura economiei naționale. Sectorul este reprezentat de un număr mic de dezvoltatori de aplicații, fără să se reușească implicarea firmelor locale în dezvoltarea aplicațiilor pentru sectorul public și industrial național.

Industria ușoară. Analizele arată, că producția se bazează în mare parte pe producerea în Lohn.

Industria constructoare de mașini ține de întreprinderile care asamblează și ex-

portă componente și cablaje pentru automobile, însă doar la comandă și cu o valoare adăugată relativ mică pentru întreg sistemul economic.

Infrastructura este într-o stare degradată și se referă la sistemele de canalizare și epurare a apelor, la drumuri, energetică etc. În ultimul timp, au început activități de renovare în aceste domenii, dar fondurile necesare sunt peste capacitățile de finanțare existente, fiind necesare tehnologii noi în acest domeniu.

Energia regenerabilă. Acest sector creează oportunități importante atât pentru mediul de afaceri, cercetare, dar și pentru economie în general.

În continuare vom analiza *Politicile de inovare* din Republica Moldova, cu impact asupra sectoarelor de bază ale economiei, din totalul acesta am identificat două: *agricultura și biotehnologiile agricole și securitatea energetică și creșterea sectorului energetic.*

Politicile de inovare sunt dezvoltate și implementate prin intermediul *programei de stat, programelor instituționale și proiectelor de transfer tehnologic:*

1. *Dezvoltarea competitivității și creșterea economică durabilă în contextul economiei bazate pe cunoaștere, dezvoltării și integrării regionale și europene.*

2. *Valorificarea resurselor regenerabile de energie în condițiile Republicii Moldova și elaborarea satelitului moldovenesc.*

Entitățile infrastructurii inovaționale, conform *strategiilor naționale*, țin de interesul dintre domeniul științei și mediului de afaceri. La moment, cele mai reprezentative organizații din această listă sunt *parcurile științifico-tehnologice și incubatoarele de inovare*, în cadrul cărora sunt implementate proiecte de inovare și transfer tehnologic de către întreprinderile care obțin statutul de rezident în cadrul acestora.

Este greu de imaginat impactul major asupra economiei naționale a acestor

inițiative, deși poate fi considerat ca un prim pas către un proces de transfer tehnologic de proporții.

Trebuie să recunoaștem că, capacitatea inovațională a firmelor din Republica Moldova este joasă, iar legăturile dintre firmele inovative și mediul academic, practic, lipsesc. Impactul inovațional asupra sectorului agroindustrial este mic, Republica Moldova înregistrând un nivel foarte jos al personalului angajat în producția cu tehnologie avansată.

În afara de aceasta, neacordarea înlesnirilor și a unui sistem de finanțare adecvat a contribuit la dezamăgirea investitorilor în parteneriat cu statul, fapt ce se reflectă negativ asupra dezvoltării activității inovaționale per ansamblu.

O explicație a blocajului privind implementarea de tehnologii și sisteme informatice în sectoarele economiei Republicii Moldova este absența *infrastructurii de parteneriat public și colaborarea internațională a statului pentru accesarea fondurilor și co-interesarea investitorilor străini* de a participa la procesul de implementare a tehnologiilor noi în economia noastră.

Pentru a supraviețui și a fi eficient într-o lume în continuă mișcare, sectorul agroindustrial trebuie să fie deschis către procesele de inovație continuă prin intercalarea sistemului centralizat pe sectorul privat și viceversa.

Așa cum am arătat mai sus, infrastructura inovațională a fost deja creată în Republica Moldova la nivel instituțional, pasul dificil este realizarea interferenței sectorului inovativ și a sectorului privat.

Vom încerca să schițăm barierele de implementare a noilor tehnologii pentru producția ecologică în Republica Moldova. În primul rând, inovarea necesită cunoștințe adecvate, dar mai cu seamă utilizatori ai acestor cunoștințe. În sens academic vorbim de interdisciplinaritate, iar la nivel de implementare - de interoperabilitate. Este dificil să ne imaginăm acest pro-

ces ca fiind unul dirijat, mai curând soluția ar fi una a întrunirii între cercetători și cunoscătorii din domeniu și producători.

În acest sens se conturează următoarea problemă: mai multe surse de cunoaștere interacționează pentru a partaja și combina idei. Interacțiunile și procesele de acest gen depind de contextul general socio-economic al statului de a implementa campanii publice de informare și consolidare a grupurilor interesate, ceea ce presupune că fiecare situație prezintă un context specific și implică propria evoluție în funcție de domeniu.

Însă cea mai importantă problemă identificată ține de modul de implementare a noilor tehnologii în sectorul agroindustrial pe următoarele segmente: transferul tehnologiei, livrarea, consolidarea capacităților, în special, capacitatea de a inova.

Sectorul de maximă importanță pentru o economie cu adevărat funcțională este sectorul *tehnologiei informaționale durabile*, care nu trebuie să se limiteze la efectele directe ale TIC, ci mai cu seamă la efectele indirecte: inovare, informare și implementare.

Potrivit terminologiei oficiale recomandate de Comisia Generală pentru Terminologie și Neologie în 2009, Green IT și Eco-informatica sunt concepte noi, care există în mai multe standarde și reglementări la nivel internațional,¹ și ar fi absolut necesar să se regăsească și în strategiile și politicile din Republica Moldova.

Pe lângă aspectul pur de reglementare, mai multe directive și proiecte ale Uniunii Europene au tendința de a promova utilizarea informațiilor despre mediu în economie. Am putea da exemplu aici Directiva INSPIRE, care are drept scop promovarea schimbului de date în cadrul Uniunii Europene în domeniul mediului luate într-un sens larg. Prezenta directivă introduce, în special, obligația de a furniza date în conformitate cu normele comune de pu-

neri în aplicare, precum și forma de date cataloage sub formă de metadata. CORINE și GMES - proiecte care folosesc datele geospațiale, prelucrare, analiză și interpretare a sprijin, monitorizare și evaluare a directivelor europene în domeniul mediului.

Abordarea dezvoltării durabile în domeniul tehnologiei informației este opțiunea strategică a statului de a implica în procesul transferului de tehnologii inovative companiile private prin susținerea implementării tehnologiilor informaționale subvenționate de către stat.

De exemplu, TIC are o contribuție pozitivă pe plan mondial la reducerea emisiunilor de gaze cu efect de seră, cu toate acestea, este extrem de dificil de cuantificat cu exactitate această contribuție: argumentele convingătoare vin din domeniul transporturilor și construcțiilor, pentru că TIC economisește timp și valoarea de facto ale acțiunilor: deplasare, planificare și control.

Raportat la problema pusă în discuție, exemplul dat este relevant, pentru că TIC implementat din punctul de vedere al dezvoltării durabile ar contribui efectiv la cointeresarea părților în procesul de implementare a tehnologiilor și a sistemelor informaționale performante în sectorul agroindustrial, prin costuri mici și randament predictibil.

O problemă, practic, irezolvabilă în contextul actual ține de resursele umane ale sectorului și anume - producătorii și patronii firmelor implicate în procesul de producție agroindustrial. Constatăm că, în special, acest sector necesită experiență de facto, iar această experiență trebuie transmisă de la o generație la alta și anume aici apar dificultățile de comunicare între generațiile de specialiști cu experiență în domeniul tehnologiilor.

Această constatare nu o regăsim, din păcate, în conținutul strategiilor în domeniul inovării din Republica Moldova. Pentru că transferul de tehnologie are loc în cadrul transferului de informații de la o

generație la alta de specialiști. Dacă la nivel academic acest proces este unul firesc, la nivelul sectoarelor de producție industrială experiența inginerilor și a specialiștilor nu a fost exploatată și nici evidențiată în strategiile și politicile de stat.

Soluția pe care poate să o ofere TIC în segmentul dat este foarte importantă, pentru că transferul tehnologiilor avansate comportă, în primul rând, experiența informațională către grupurile interesate. În sectorul agroindustrial experiența este cea care contează, iar suportul informațional trebuie să-i vizeze pe acei care produc.

Corelația între fluxurile de informații și fluxurile fizice spune ca primul efect al tehnologiei informației este mai degrabă de a crește relaționarea între producători și ofertele tehnologice noi.

La o privire mai atentă, vorbim de un efect de undă, scopul principal al implementării TIC subvenționat sau în unele domenii oferit gratis, ar permite producerea și realizarea de volume mai mari de bunuri materiale, facilitarea comerțului, gestionarea lanțului de aprovizionare cu noi tehnologii, informarea și procurarea de tehnologii noi, și mai mult, accelerarea activității companiilor de producție prin colaborarea cu instituțiile de cercetare și inovare.

Practic, fluxul de informații nu înlocuiește fluxul fizic al producției mărfurilor, dar este factorul de bază care contribuie la dezvoltarea și implementarea tehnologiilor în procesul de producție.

Sugestia noastră este ca infrastructura inovațională a Republicii Moldova să se orienteze către producător prin apropierea elitei științifice de sectorul real al economiei cu orientarea subvențiilor și a fondurilor prioritare pe segmentul de informatizare a sectoarelor de producție, în special, sectorul agroindustrial.

Conform strategiilor elaborate de către actorii direcți vizați de implementarea cercetării și inovării, economia Republicii Moldova în 2020 va avea o componentă de

dezvoltare semnificativă bazată pe inovare, aceasta fiind orientată spre implementarea de noi tehnologii, dezvoltare și producere de noi produse și servicii, implementare de noi forme de afaceri.

Din păcate, analizând rezultatele din ultimii 10 ani este greu de crezut că urmând aceleași cale și păstrând aceași infrastructură pentru următorii 5 ani vom avea rezultate spectaculoase.

În Republica Moldova strategiile nu trebuie să susțină prioritar companiile cu o capacitate tehnologică înaltă, orientarea trebuie dirijată către infrastructura operațională a transferului de tehnologii către producător. Pentru că sistemul inovațional trebuie să fie capabil dinamic să se adapteze la schimbările care au loc și să contribuie efectiv la întreg procesul definit teoretic ca: cercetare-inovare-transfer de tehnologie, iar rezultatul final este calitatea vieții și protecția mediului înconjurător.

Astfel, în urma analizei strategiilor și a politicilor de stat privind cercetarea, dezvoltarea și inovarea în Republica Moldova, constatăm că prioritar pentru implementarea tehnologiilor și sistemelor informatice avansate în sectorul agroindustrial sunt:

- resursele umane;
- capacitatea de absorbție a fondurilor;
- ideile inovatoare;
- parteneriatele în domeniile cercetare-dezvoltare;
- implementarea tehnologiilor performante și a sistemelor informatice;
- performanțele instituționale.

În acest sens, elitele din domeniul academic și de cercetare din cadrul instituțiilor vizate în implementarea inovării și a transferului de tehnologie va trebui să se orienteze pe: crearea de produse, procese și tehnologii curate și valorificarea deșeurilor; fundamentarea științifică și dezvoltarea de tehnologii pentru producția ecologică; dezvoltarea cunoașterii în manieră durabilă; implementarea de sisteme de monito-

rizare a dinamicii producției ecologice în plan structural și funcțional; transferul de ecotehnologii de reabilitare și reconstrucție ecologică și a tehnologiilor de remediere a solurilor contaminate.

Cât privește implementarea TIC în sectorul agroindustrial, prioritar este: corelarea bazelor de date și metadatele georeferențiale, a modelelor matematice și a infrastructurii ciclului decizional utilizării durabile a componentelor diversității biologice și ecologice; consolidarea infrastructurii de informare privind accesarea subvențiilor și a fondurilor internaționale privind rețehnologizarea; implementarea de sisteme integrate de securitate, fixe și mobile, pentru obiective de importanță strategică în domeniul producției ecologice.

Așa cum a fost menționat și mai sus, parteneriatul public este esențial pentru cointeresarea și eficientizarea transferului de tehnologii avansate, aceasta presupu-

ne, în primul rând: implicarea companiilor private în sectorul de transfer tehnologic avansat și preluarea experienței privind tehnologiile de mediu (Environmental Technologies Action), ca instrument pentru stimularea aplicării pe scară largă a soluțiilor tehnologice pentru producția ecologică și protecția mediului în Republica Moldova.

Doar prin analiza situației reale a sectorului agroindustrial vor putea fi implementate obiectivele operaționale pentru dezvoltarea cercetărilor științifice și promovarea transferului de tehnologie în Republica Moldova. Misiunea elitei științifice, a APC și APL este de a identifica lichidarea barierelelor specifice inovațiilor și îmbunătățirea accesului la finanțări (inclusiv la cele publice), de a asigura transparența acestui proces, de a pregăti instituțiile statului pentru a acorda, conform competențelor, suport în domeniul inovării.

NOTE

¹ Convenția de la Basel, adoptată în 1989, care are scopul de a controla mișcările de deșeuri periculoase și de a reduce cantitatea acestora; Convenția de la Stockholm privind poluanții organici persistenti (POP) și care au ca scop de a controla și de a reduce sau a interzice anumitor poluanți; DEEE european (deșeuri, echipamente electrice și electronice) ține de gestionarea și tratarea deșeurilor electrice și electronice; Directiva RoHS european (restricțiile de utilizare a anumitor substanțe periculoase în echipamentele electrice și electronice) încearcă să limiteze utilizarea substanțelor periculoase în echipamentele electrice și electronice și cere producătorilor să reducă utilizarea a șase substanțe periculoase (plumb, mercur, cadmiu, crom hexavalent, bifenili polibromurați, bifenili polibromurați).

Pentru procese de afaceri: ISO 14001 se referă la managementul de mediu într-o organizație; EMAS (management de mediu și audit) este un pas mai aproape de standardul ISO 14001, deoarece este proiectat pentru organizații care doresc să evalueze și/sau îmbunătățirea performanțelor ecologice ale acestora.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. <http://www.uaiasi.ro/ro/files/doctorat/Rezumat_Ovidiu_Volf_ro.pdf> (accesat la 21 martie 2015).
2. <http://www.rndr.ro/INTRANET/Documentos/PT7UltimCorectRazv20oct_703.pdf> (accesat la 21 martie 2015).
3. <http://eruma.mrecic.gov.ar/userfiles/INOVATIE%20TEHNOLOGIE%20SI%20PRO-DUCTIE%20DE%20ALIMENTE_1-1_0.pdf> (accesat la 21 martie 2015).

4. <http://www.cviu.ro/documents/02_CVIU_Curs_Bazele_mangementului_ITT.pdf> (accesat la 21 martie 2015).
5. <<http://www.akademos.asm.md/files/Rolul%20C5%9Ftiin%C5%A3ei%20%C5%9Fi%20inov%C4%83rii%20C3%AEEn%20realizarea%20strategiei%20de%20dezvoltare%20a%20agriculturii.pdf>> (accesat la 21 martie 2015).
6. <http://www.univagro-iasi.ro/PT/Centru_pilot/ro/materiale%20publicate/brosura.pdf> (accesat la 21 martie 2015).
7. <<http://idsi.md/files/file/publicatii/Unele%20consideratii%20privind%20dezvolta-rea%20stiintei%20moderne.pdf>> (accesat la 21 martie 2015).
8. <http://www.undp.md/publications/2006NHDR/2006nhdr%20_rom.pdf> (accesat la 21 martie 2015).
9. Codul cu privire la știință și inovare nr. 259 din 15.07.2004. Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 125-129, 30.07.2004.
10. Rapoartele anuale privind activitatea Consiliului Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică și rezultatele științifice principale obținute în sfera științei și inovării – <http://asm.md/?go=activitatea&activ1=1&csdt=15&new_language=0>.
11. OECD. Competitiveness and Private Sector Development, Republic of Moldova 2011: Fostering SME Development, Competitiveness and Private Sector Development, OECD Publishing, p. 126.
12. Inco-Net EECA. S&T Policy Mix Peer Review Moldova. 26 iunie 2012, prezentare la AȘM.

Prezentat: 18 mai 2015.

E-mail: gherman.teodora@gmail.com

Relații internaționale și integrare europeană



Gândirea diplomatică în Orientul Antic

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

SUMMARY

The most important knowledge about early diplomacy are coming from the Middle East, the Mediterranean, China and India. During this time the diplomacy had an itinerant character. The ambassadors, diplomats, were sent to declare war, to conclude peace treaties, alliances or trade agreements. During this period there were diplomatic documents, transactions and diplomatic actions. But there were no notion of ambassador or resident diplomat, very precise rules. The diplomatic activity had an ad-hoc character and was not sufficiently well organized.

Premisele social-economice ale genezei și socializării diplomației în epoca antică. *Diplomația antichității constituie prima perioadă din istoria diplomației (din antichitate până în sec. al XV-lea). Cele mai importante cunoștințe despre diplomația timpurie vin din Orientul Mijlociu, zona mediteraneană, China și India. Înregistrări ale tratatelor dintre orașele-stat mesopotamienice apar încă din anul 2850 î. H. După aceea dată, *acadiana* devine prima limbă oficială diplomatică, servind ca limbă internațională în Orientul Mijlociu, până când ajunge să fie înlocuită cu *aramaică* odată cu extinderea teritoriului Imperiului Babilonian. Sunt numeroase dovezi despre diplomația asiriană din secolul al VII-lea și, pe de altă parte, exista multe dovezi în Biblie, numeroase date despre relațiile triburilor evreiești între ele sau cu alte popoare.*

Mulțumită unei biblioteci cuneiforme fondate de regele asirian Sargon al II-lea în jurul anilor 700 î. H., astăzi există destule dovezi ale soliilor dintre Asiria, Babilon și Elam în timpul domniei lui Așurbanipal al Asiriei, din jurul anului 626 î. H. Perioada se caracterizează prin aceea că diplomația purta un caracter *itinerant*. Ambasadorii,

diplomații erau trimiși numai când exista un obiectiv precis de rezolvat: să declare război, să încheie un tratat de pace, o alianță sau un acord de comerț. În această perioadă existau documente cu caracter diplomatic, demersuri și acțiuni diplomatice. Însă nu exista noțiunea de ambasador sau diplomat rezident, reguli foarte precise.

Activitatea diplomatică nu era suficient de bine organizată, avea, în mare măsură, un caracter *ad-hoc*. În lumea antică, diplomația se ocupa cu problemele de politică externă ale statelor, a căror bază economică era sclavajul. Regimul sclavagist a trecut prin mai multe faze consecutive. Sclavajul din prima fază s-a aflat la temelia înjghebărilor de state ale Orientului Antic de tipul despotismului egiptean, regatului Hititilor, Asiriei, Persiei, statelor Indiei vechi. Aici politica externă era orientată spre țeluri de cucerire, acapararea de pământ, sclavi, vite și prada bogățiilor aflătoare în statele vecine – erau scopurile principale ale războaielor de atunci. Problemele externe se rezolvau, de obicei, prin metoda militară. Putem menționa în acest context Legile lui Manu, care, din punct de vedere extern, reprezintă un cod de legi al Indiei Antice.

Diplomația de tip centralizat rezolva un număr relativ de probleme. O latură puternică era organizarea spionajului militaropolitic. Încrederea în jurăminte, dacă e vorba de încheierea acordurilor, era deseori consolidată de căsătoriile dinastice.

Căsătoriile interdinastice ca instrumentar diplomatic în statele Orientului Antic. Încrederea în jurăminte ambele părți le consolidau deseori prin căsătorii dinastice. În acest caz putem aminti căsătoria lui Ramses II cu fiica împăratului hititilor, care se slăvea cu o frumusețe deosebită, o calitate care deja atunci se prețuia foarte mult.

Un alt exemplu este căsătoria lui Amenhotep IV cu împărăteasa Egiptului - Nefertiti.

Caracteristica generală a soliilor în statele din Orientul antic. Activitatea diplomatică a orașelor antice se manifesta prin tratative intense, prin schimburi continue de solii, încheierea unor tratate de alianță.

Alianță sau tratat în Orientul Apropiat antic. Ideea de încheiere a unui tratat este prezentă aproape în toată istoria Orientului Apropiat antic. Întâmplător suntem bine informați cu privire la anumite tratate din Orientul Apropiat, de ex., tratatele hitite, tratatele lui Esar-Hadon și tratatul aramaic din Sefire. Un studiu atent al tăblițelor de la Mari și al celor de la Amarna, de exemplu, arată că existau tratate între diferitele popoare și grupuri menționate. Folosirea unor termeni cum sunt tată-fiu sau domn-slujitor (*abdu*) arată că, într-o relație de prietenie, regele suzeran este numit, de obicei, „tată”, iar regele vasal este numit „fiu”, în timp ce în relații mai puțin amicale regele suzeran este numit „domn”, iar vasalul este numit „slujitor”. Pot fi întâlnite două tipuri majore de tratate:

- un tratat între părți egale, în care cei doi parteneri sunt numiți „frați”, de ex., tratatul dintre Hattuşil III și Ramses II. Prevederile dintr-un asemenea tratat sunt limitate, în principal, la recunoașterea granițelor și la înapoierea sclavilor fugari;

- un tratat de vasalitate, stabilit între un mare rege cuceritor și un rege mai mic. Aceste tratate erau elaborate, în general, conform următoarei scheme: un preambul sau introducere, în care regele cuceritor este prezentat cu toate titlurile și atribuțiile sale; prologul istoric, în care este schițată istoria relației dintre regele cuceritor și strămoșii vasalului, precum și vasalul însuși. Nu este o istorie stereotipă, ci sunt descrise evenimentele istorice reale și se pune accentul pe gesturile de bunăvoință ale regelui cuceritor față de vasal și țara sa.

După aceea sunt expuse prevederile tratatului. Acestea constau, de ex., din următoarele: interdicția de a stabili relații cu orice altă țară din afara sferei de influență a hititilor; interdicția ostilității față de alți vasali hitiți; acordarea imediată de ajutor regelui cuceritor în caz de război; vasalul nu trebuie să asculte cuvinte jignitoare la adresa regelui cuceritor, ci trebuie să le raporteze imediat acestuia; vasalul nu trebuie să ascundă sclavi fugari sau refugiați; vasalul trebuie să se prezinte o dată pe an înaintea regelui pentru a plăti impozitele sale și pentru a înnoi tratatul. Stipulațiile sunt urmate de obligația vasalului de a pune o copie scrisă a tratatului în templu și de a o citi din când în când. Urmează apoi o listă de zei care sunt martori, iar în această listă zeii regelui cuceritor ocupă locurile importante. Chiar și anumite elemente ale naturii, cum sunt cerul și pământul, munții, marea, râurile etc. sunt chemate ca martori. Tratatul de vasalitate se încheie cu blesteme și binecuvântări. Anumite blesteme se vor împlini dacă tratatul este încălcat. Aceste blesteme fac parte dintr-o gamă variată și este clar că unele dintre ele sunt rezervate pentru sfera divină, iar altele pot fi aduse la împlinire de armata regelui cuceritor. Când tratatul este respectat, vasalului îi revin anumite binecuvântări, de ex., domnia eternă a urmașilor săi. Variațiuni ale acestei teme apar în tratatele de vasalitate de mai târziu; de ex., în tratatele

de vasalitate ale lui Esar-Hadon se pune un accent puternic pe blesteme. În tratatul Se-fire blestemul este ilustrat prin topirea unei figurine de ceară etc., un fel de act magic. Este clar din *Vechiul Testament* că relația stabilită prin tratat cu popoarele străine nu era un lucru necunoscut israeliților.

Legămintele seculare. Majoritatea cercetătorilor este de părere că pentru investigarea istorică a celor mai importante legăminte din *Vechiul Testament*, din perspectiva cadrului în care au fost încheiate, trebuie luate în considerare legămintele seculare care oficializau relațiile dintre popoare, adică dintre două părți sociale și politice diferite. Legământul este un contract sau un acord solemn între două sau mai multe părți, încheiat în baza unui jurământ sau angajament. Dovezi ale existenței acestui fel de legăminte ne parvin din sursele sumeriene de pe la jumătatea mileniului al II-lea î. H. și din textele acadiene vechi, cu câteva secole mai târzii. Deși s-au păstrat doar fragmente, datele care ne parvin din aceste izvoare sunt suficiente pentru a ști cu siguranță că existau la data respectivă tipare bine definite sub care se desfășurau astfel de legăminte. Cele mai utile și mai clare materiale în această privință provin din Imperiul Hitit, din perioada mai târzie a Epocii Bronzului (cca. 1400-1200 î. H.), care conțin informații despre relațiile acestui Imperiu cu Mesopotamia, Egiptul și cu orașele-state din nordul Siriei.

Dintre acestea, cele mai relevante pentru studiul nostru sunt așa-numitele *tratate de suzeranitate*, care s-au păstrat în număr destul de mare, pentru că ele constituiau baza formală a coeziunii dintre provinciile Imperiului. Aceste tratate plasau statele vasale sub protecția Imperiului Hitit și, în același timp, asigurau Imperiul suzeran de loialitatea forțelor armate ale vasalilor. În urma minuțioaselor analize întreprinse asupra formelor în care erau concepute aceste tratate, s-a ajuns la distingerea unor elemente caracteristice acestor legăminte.

Prima parte poate fi numită *preambulul*. Tratatul se deschide cel mai adesea cu formula: „Acestea sunt cuvintele lui ...”, urmată de numele suzeranului, titlurile și, eventual, genealogia sa.

A doua parte era *prologul istoric*. Acesta consta într-o descriere a relațiilor dintre cele două părți, anterioare încheierii legământului, subliniindu-se în mod special binefacerile suzeranului față de vasal. De altfel, cel mai adesea, suzeranul hitit îl aducea pe tron pe vasalul respectiv. Aceste acte de bunăvoință a suzeranului față de vasal constituiau fundamentul obligațiilor pe care cel de-al doilea avea să le îndeplinească față de primul, de aceea prologul istoric era o parte foarte atent elaborată.

Urmău apoi *stipulațiile*. Această secțiune conținea obligațiile pe care vasalul se îndatora să le respecte față de suzeran. Ele diferă mult de la un tratat la altul, dar nu lipsesc niciodată precizările de natură militară, potrivit cărora vasalului nu-i era permis să încheie alianțe cu alți regi independenți, ci să fie prieten cu cei care-i erau prieteni suzeranului său și să le fie dușman celor care îl dușmăneau pe acesta. Vasalul trebuia, de asemenea, să participe cu tot potențialul său militar la campaniile purtate de suzeran. Problema prăzii de război era una foarte delicată, de aceea genera foarte adesea discordii între cei doi. În afară de acestea, mai apar reglementări precum cele referitoare la exprimarea nemulțumirilor.

Următoarea fază era *citirea publică și depunerea legământului*. Documentul care conținea acest tratat era păstrat, de obicei, în sanctuarul unuia dintre templele vasalului și trebuia recitit în public la anumite intervale de timp (o dată până la patru ori pe an).

O altă parte era *lista martorilor*. Spre deosebire de alte acte legale, la întocmirea cărora erau chemați martori, în cazul legămintelor dintre suzerani și vasali erau numiți și zeii ambelor țări printre martori. Pe

lângă aceștia mai erau amintite și elemente ale naturii, precum: munții, râurile, anotimpurile, marea, cerul, pământul, vânturile și norii. În situația unei încălcări a legământului, era de așteptat ca zeii să acționeze punitiv asupra părții vinovate, de aceea se poate vorbi de implicarea serioasă a factorului religios în încheierea acestor tratate. De fapt, în cazul unei dovezi de neloialitate din partea vasalului, erau prevăzute numai sancțiuni religioase, chiar dacă suzeranul își pedepsea vasalul întotdeauna prin forță militară.

În cele din urmă erau incluse *binecuvântările și blestemele*. Această parte consta în enunțarea unor binecuvântări și a unor calamități, pe care martorii divini erau chemați să le reverse peste vasal în cazul supunerii, respectiv - al nesupunerii. Ca blesteme, erau pronunțate anumite nenorociri, atribuite, bineînțeles, maniei zeilor: distrugerea cetății, sterilitate, mizerie, sărăcie, calamități și foamete. Binecuvântările, pe de altă parte, erau considerate manifestări ale protecției divine, precum rămânerea descendenților vasalului pe tron, sănătate, prosperitate și pace.

În afară de acest document întocmit cu ocazia încheierii legământului, se presupune că mai avea loc și *rostirea jurământului de către vasal*, chiar dacă nu ni s-a păstrat conținutul niciunui astfel de jurământ. Se cunoaște însă faptul că la moartea vasalului, când urmașul acestuia urca pe tron, legământul trebuia înnoit, ceea ce înseamnă că de jurământul respectiv era legat numai cel care îl rostea. Același lucru se întâmpla și la moartea suzeranului, ceea ce ne face să credem că nu exista conceptul de legământ încheiat pentru eternitate.

În comparație cu vastitatea materialului păstrat din timpul Imperiului Hitit, se dețin relativ puține informații cu privire la legăminte din perioada asiro-babiloniană. S-au găsit totuși suficiente tratate pentru a se constata apariția multor schimbări în decursul lungilor perioade acoperite de

negura lipsei de izvoare. Spre deosebire de legăminte hitite, în care prologul istoric amintea anumite evenimente ca bază a renunțării vasalului la libertate pentru a deveni un aliat al suzeranului, tratatele din această perioadă mai târzie nu precizează nimic despre o astfel de etapă în încheierea unei alianțe. Diferențele dintre cele două tipuri de legăminte par a fi mai multe, însă numărul restrâns de legăminte hitite care ni s-a păstrat și forma lor fragmentară nu ne permit o conturare clară a acestor deosebiri.

În *Vechiul Testament* pot fi întâlnite două tipuri de tratate - *tratate între parteneri egali și tratate de vasalitate*. Vestigiile unui tratat pe bază de egalitate între *israeliți și madianiți* (Exod 18) pot fi observate, deși rămân multe probleme nerezolvate, de exemplu, relația dintre *madianiți și cheniți*, și ostilitatea de mai târziu dintre *madianiți și israeliți*.

Cel mai bun exemplu de tratat între parteneri egali însă este acela dintre *israeliți și fenicieni*. Probabil că a fost început de David și Hiram (observați cuvântul *’oheb*, „iubit”, în exprimarea relației dintre David și Hiram, 1 Împărați 5:1) și a fost înnoit pe o scară mai complexă între Solomon și Hiram. Ei se numesc frați și una dintre tranzacțiile lor, anume cedarea unor cetăți în schimbul lemnului de construcție etc., poate fi comparată cu același gen de tranzacție în tăblițele de la Alalah, care fac parte tot din sfera tratatelor.

Această relație stabilită prin tratat este moștenită mai târziu de regatul de Nord al lui Israel, după împărțirea împărăției. Relațiile bune dintre dinastia lui Omri și fenicieni s-au bazat pe acest tratat. Știm, de exemplu, că tratatul de paritate dintre Hattușil III și Ramses II s-a încheiat cu o căsătorie între fiica lui Hattușil și Ramses. Căsătoria dintre Izabela și Ahab trebuie interpretată ca o împlinire parțială a condițiilor tratatului.

Cel mai bun exemplu de tratat de vasalitate în *Vechiul Testament* este cel încheiat între *israeliți și gabaoniți* (Iosua 9-10).

Caracterul de vasalitate al tratatului este evident în terminologia folosită. Gabaoniții au venit la israeliți și le-au spus că vor să devină sclavii lor. Expresia „noi suntem robii voștri” (*abadeka 'anahnu*) este o referire clară la vasalitate. Tratatul a fost încheiat și apoi a existat un legământ de pace (*salom*) între cele două părți. Deși majoritatea cercetătorilor moderni consideră că Iosua 10 este o adăugire târzie, trebuie observat că ajutorul militar dat de israeliți gabaoniților după stabilirea tratatului constituie o obligație bine cunoscută a partenerului major al tratatului. Această prevedere este enunțată clar în tratatele de vasalitate descoperite la Ugarit. Prin urmare, este foarte clar că israeliții erau familiarizați cu diverse forme de tratate care existau și în alte părți din Orientul Apropiat antic.

Din *Babilon* au fost trimise solii către toate popoarele și regi, în scopul de a le atrage într-o alianță contra Asiriei. Diplomația asiriană este reprezentată de rapoartele secrete ale delegațiilor regali. Regele avea în toate orașele oamenii săi, așa-numiți sclavi sau slugi ale regelui. Diplomații asirieni urmăreau fiecare pas, fiind ca un fel de spioni.

Conform *Legilor lui Manu*, o atenție deosebită se acorda calităților personale ale diplomaților. Conform regulilor indiene vechi, scopul principal era de a înlătura războiul și de a consolida pacea. Cele mai complicate probleme ale vieții însă trebuie să fie rezolvate, mai întâi, pe calea diplomatică. În această perioadă de început a diplomației, un rol deosebit au avut școlile antice: *egipteană și asiriană*.

Vechii egipteni, cel mai civilizată și mai politic populat al antichității, primeau și trimiteau des ambasade. Întrunirile diplomatice erau purtate de înșiși împărații. Aceștia erau considerați ca zei, întruchipând prin sine întregul stat, aveau în subordonare întregi armate de „slugi împărătești” – funcționari și copiiști. Trimisul străin era investit cu un *caracter sacru*, care-l scutea de neplăceri (*deci egiptenii cultivau imuni-*

tățile diplomatice). Acesta nu era un principiu de drept internațional, *totul era bazat pe superstiții*, care erau strict păzite de preoți. Persoanele trimise în ambasade erau *preoți*. În Egiptul antic activa un serviciu special, care se ocupa cu arhivarea corespondențelor dintre Egipt și celelalte state din acea perioadă, cu care întreținea relații economice, culturale și politice.

Caracteristica serviciului diplomatic intern din statele Orientului Antic. Aici putem menționa corespondența dintre regi. Corespondența se efectua pe tăblițe de lut, conținea un număr mare de scrisori cu care se schimbau faraonii egipteni cu conducătorii altor state. Documentele cu un caracter analogic se păstrau în vechile biblioteci asiriene. Aici putem menționa și arhiva împăratului hetitilor – Hatusil III. Documentele erau legalizate prin semnături și peceti. Structura acordului este actuală și în practica contemporană: preambul, articole de acord și încheiere. Existau 2 principii ale dreptului internațional: principiul neagresiunii și principiul asistenței mutuale în cazul intervenției forței a 3-a. Încălcarea acordurilor era criticată dur. Acestea au servit drept prototip acordurilor internaționale ulterioare.

Tot din perioada Egiptului antic datează *primul tratat* cunoscut din istorie, încheiat între faraonul Ramses al II-lea și regele hititilor în anul 1278 î.H. la Amarna, tratat structurat în trei părți, care reglementa raporturile dintre cele două state. Acest acord era realizat pe tăblițe de argint, ceea ce nu se mai întâlnește în zilele noastre. În finalul tratatului, se stabileau garanțiile îndeplinirii sale, pedepsele pe care zeii trebuiau să le declanșeze, blestemele și invocațiile, care să sancționeze nerespectarea prevederilor. *Tratatul de la Amarna* a pus bazele structurării prin drept a relațiilor internaționale, deoarece marile puteri din acea perioadă încercau, astfel, să întemeieze o lege internațională, care să reglementeze raporturile dintre ele în scopuri ofen-

sive și defensive. Arhiva de la Tel - Amarna are o mare importanță istorică pentru cercetarea diplomației Orientului Antic. *Tratatul de la Amarna* nu este însă singurul astfel de document.

În antichitate s-a format nu numai o practică, ci și o concepție diplomatică, o gândire asupra normelor și regulilor diplomației. Putem menționa în acest context *Legile lui Manu*, care, din punct de vedere extern, reprezentau un cod de legi al Indiei Antice. În *Legile lui Manu* erau prevăzute caracterizări ale omului politic, ale conducătorilor, servitorilor lor, în special în domeniul diplomației, unde trebuiau să dea dovadă de înțelepciune, perspicacitate, instrucție.

Esența învățaturii lui Manu este că arta diplomatică constă în priceperea de a preîntâmpina războiul și de a întări pacea. Problemele cele mai complicate ale vieții internaționale trebuie rezolvate, în primul rând, pe cale diplomatică. Pacea și opusul său, războiul, depind de soli, căci ei sunt cei care creează alianțe sau îi învrăjesc pe alții. Solii îl informează pe suveranul lor despre intențiile și planurile cărmuitorilor străini. Bazele învățaturii lui Manu cu privire la diplomație și-au pus multă vreme amprenta asupra gândirii urmașilor.

India antică a reprezentat căminul unor tradiții diplomatice foarte diferite, dar în același timp - destul de sofisticate. Aceste tradiții au fost sistematizate și descrise în *Artha-shastra (Apmxa-uacmpa*, una dintre cele mai vechi cărți din literatura sanscrită) de către Kautilya, un om de stat ingenios și lipsit de scrupule care l-a ajutat pe tânărul Chandra Gupta să pună capăt conducerii macedonene în India de Nord și să instaleze dinastia Mauryan la sfârșitul secolului al IV-lea î. H. Ea avea un caracter mai mult general care încerca să explice relațiile dintre oameni. Sistemul de stat nemilos și foarte realist descris în *Artha-shastra* insista ca relațiile externe să fie determinate mai degrabă de interesul propriu decât de consi-

derente etice sau morale. A încurajat spionajul, manevrele diplomatice și împărțirea celor douăsprezece categorii de state într-o matrice geopolitică foarte complicată. De asemenea, acest prim tratat diplomatic antic postula patru avantaje practice ale stătalității (conciliere, seducție, intimidare și amenințare) și șase forme de politică de stat (pace, război, nealiniament, alianță, demonstrații de forță și înțelegerea reciprocă). Pentru a executa politicile derivate din aceste strategii geometrice, India antică a promovat trei categorii de diplomați (soli plenipotențari, trimiși însărcinați cu o singură problemă sau misiune și mesageri regali), un tip de agent consular (similar cu grecul proxenos) care era însărcinat cu managementul relațiilor și tranzacțiilor comerciale, și două tipuri de spioni (cei însărcinați cu recrutarea persoanelor inteligente și cei însărcinați cu constrângerea sau alte forme de intimidare).

O importanță deosebită pentru evoluția diplomației a avut-o conceptul *mandala*. *Artha-shastra* avea un compartiment „*Mandala*”, care încerca să explice relațiile interstatale și intercomunitare. Acest concept era caracteristic pentru toate statele. Din limba originală indiană conceptual *mandala* semnifica „*vecinătatea vecinilor*”. De exemplu, statul, pentru a-și păstra securitatea, trebuia să se păzească de vecinii săi din partea cărora exista un oarecare risc. Ei sunt ca dușmani firești, deoarece fiecare dintre aceste state poate să manifeste diferite pretenții teritoriale etc. Respectiv, statul unu dorea păstrarea integrității teritoriale și suveranitatea sa, cercul doi (statul doi) reprezintă dușmani firești pentru cercul unu (statul unu). Cea mai bună soluție pentru a-și păstra suveranitatea, integritatea teritorială etc., statul unu trebuia să devină net superior față de statele vecine. El trebuie să-și asigure un număr mai mare de populație, o economie mai dezvoltată, un teritoriu mai mare etc. Apoi aliații săi devin dușmani fiind ei de acum

vecinii statului și tot așa mai departe.

Un aport considerabil la evoluția diplomației l-a adus *Codul de legi al lui Hammurabi*. Hammurabi a fost o personalitate energică, un om politic inteligent și lucid, un artizan neîntrecut al combinațiilor diplomatice rafinate, un administrator care dirija personal aparatul de guvernământ centralizat, un comandant militar îndrăzneț și talentat; la sfârșitul domniei sale, Babilonia reprezenta cea mai importantă putere a Orientului Mijlociu. Printr-un abil joc al alianțelor, Hammurabi își consolidează în primii ani de la urcarea pe tron poziția în Mesopotamia; în anul al 7-lea de domnie promovează o politică expansionistă, prin ocuparea vechilor cetăți –Uruk, Isin ș. a. Următoarele două decenii sunt consacrate consolidării economiei, realizării de mari canale, construirii sau reparării unor edificii civile și religioase, întreține relații pașnice cu Regatul Mari, cu statele Larsa, Ešnuna și Asiria. În anul 38, Asiria este constrânsă să recunoască suzeranitatea babiloniană. Hammurabi primește titlul de „Rege al Sumerului, al Akkadului și al celor patru părți ale lumii”, aspirând spre o monarhie universală.

O realizare a lui Hammurabi a fost unificarea jurisdicției mesopotamiene, prin redactarea celui mai vechi Cod de legi din istorie. Cele 282 de articole sau paragrafe vizează uniformizarea dreptului civil, penal și comercial pe întinsul noului imperiu. Codul impresionează prin concizia și claritatea enunțurilor, prin nivelul de sistematizare, prin modernitatea spiritului în care au fost gândite. Prin opera sa politică și legislativă, Hammurabi rămâne cel mai prestigios suveran al Mesopotamiei mileniului II î.e.n. Cei 43 de ani de domnie reprezintă o epocă de aur a civilizației babiloniene.

În China, diplomația s-a dezvoltat în condiții oarecum diferite de cele din Europa. Ea și-a elaborat un sistem diplomatic temeinic încă în antichitate, pe care a continuat să-l perfecționeze.

O trăsătură caracteristică a diplomației chineze este că ea nu exprima interesele unor cârmuitori locali, ci era o diplomație a statului, condusă de puterea centrală. Diplomația acționa pentru întărirea puterii de stat dinastice și pentru păstrarea unității țării. Spre deosebire de Europa, influențele religioase și interesele speciale ale bisericii n-au jucat aici vreun rol esențial. Diplomația chineză a pus la punct un ceremonial complicat, care crea dificultăți diplomaților străini, neobișnuiți cu formulele utilizate la curtea împăratului. În realitate, sub paravanul acestor dispute de stil diplomatic, se ascundeau divergențe reale care constituiau fondul relațiilor pe care China le întreținea cu alte state. Primele înregistrări despre diplomația chineză datează din primul mileniu creștin.

Până în secolul al VIII-lea î. H., chinezii aveau misiuni oarecum diplomatice și un sistem organizat de discursuri politicoase între multele „state beligerante” ce încă nu formau Imperiul Chinez, incluzând trimiși rezidenți ce au servit drept ostatici, din când în când, pentru a dovedi buna intenție a celor care-i trimiseseră. Această tradiție sofisticată, care glorifica virtuțile practice ale comportamentului etic în relațiile dintre state, este bine documentată de clasicii chinezi.

Tradiția de contacte diplomatice între statele care formau China a luat sfârșit odată cu unificarea țării sub împăratul Qin, în anul 221 î. H., și consolidarea unității statului din timpul dinastiei Han din 206 î. H. Sub dinastia Han și sub următoarele dinastii care au urmat, China a cunoscut cea mai mare expansiune teritorială, cea mai numeroasă populație, a devenit cea mai avansată națiune din punct de vedere tehnologic și, totodată, cea mai bine guvernată societate din lume. Argumentele filozofilor chinezi timpurii, cum a fost Mencius, confirmă aceasta: cel mai bun mod pentru un stat de a-și exercita influența peste graniță, după cum spuneau ei, era prin dezvolta-

rea unei societăți morale care să exceleze prin a-i admira pe străini, și așteptarea cu încredere ca aceștia să vină în China și să învețe. Cu câteva excepții (misiuni oficiale care studiau și strângeau scrierile budiste din India în secolele al V-lea și al VII-lea d. H. și renumitele călătorii de recunoaștere ale amiralului Zheng He în timpul dinastiei Ming la începutul secolului al XV-lea), liderii și diplomații chinezi preferau să-și aștepte acasă străinii care-și aduceau omagiile, decât să se aventureze peste granițe. Acest „sistem tributar” a durat până când colonialismul european a copleșit și a adus în Asia conceptele europene de națiune, suzeranitate, sfere de influență și alte norme, tradiții și practici diplomatice. *Japonezii* au folosit aceeași metodă a rezistenței pasive, metodă utilizată de chinezi. Folosindu-se de un ceremonial complex, complicat, solii japonezi tergiversau mereu negocierile.

Diplomația arabă, începând cu deceniul patru al secolului al VII-lea, s-a afirmat odată cu Marele Stat Arab, prin proporțiile sale, ar fi putut concura cu Imperiul Roman, în perioada înfloririi sale, iar co-

merțul și moneda arabă au pătruns până în cele mai îndepărtate colțuri ale lumii vechi. În cadrul statului arab, printre organizatorii administrației, un rol de seamă îl avea *Ministerul Corespondenței de Stat*, având ca principală funcție relațiile externe. Aici au fost elaborate primele forme ale activității administrative și ale ceremonialului.

Geneza diplomației a fost determinată de necesitatea reglementării conflictelor între formațiunile protostatale. În secolele XIV-VI î. H. cele mai importante contacte diplomatice au fost realizate în Orientul Mijlociu incluzând asemenea state ca Egiptul, Asiria, Regatul Hitit, Mesopotamia. Prin urmare, în Orientul antic au fost atestate mai multe contacte diplomatice, însă ele erau sporadice și se realizau cu precădere prin corespondența diplomatică, diplomația era utilizată mai mult pentru solicitări în special de plăți, dar și pentru informare referitor la intențiile altor părți. Totuși diplomația rămâne un mijloc secundar de exercitare a politicii externe, cedând întâietatea în fața războiului.

BIBLIOGRAFIE

1. A. Cozma. La originile diplomației Republicii Moldova: enunțarea problemei. Vol. III. – Ch.: CE USM, 2003.
2. A. Turbăceanu. Arabii și relațiile româno-arabe, 2011.
3. C. H. Opreanu. Dacia Romană și Barbaricum. Timișoara, 1998.
4. Cr. Alexandrescu. Mic dicționar diplomatic român, Editura Politică, 1967.
5. D. Berindei. Din începuturile diplomației românești moderne, Editura Politică, 1965.
6. D. C. Giurescu, R. Dinu și L. Constantiniu. O istorie ilustrată a diplomației românești (1862-1947), Editura Monitorul Oficial, 2011.
7. Fl. Constantiniu. Diplomații români și devierea de dreapta, Editura Tritonic, 2003.
8. H. Kissinger. Diplomația. București, 1998.
9. I. Anghel, Dreptul diplomatic și consular, ed. Lumina Lex, București, 1996.
10. Istoria diplomației, vol. I. București, 1967.
11. M. Malița. Diplomația. București, 2004.
12. M. A. Мунтян. История дипломатии, Москва, 2007.
13. M. Alexie, P. Bărbulescu. Dicționar diplomatic, Editura Politică, 1979.
14. M. Malița, D. C. Giurescu. Zid de pace, turnuri de frăție, Editura Compania, Colecția „Figuri & Clipe”, București, 2011.
15. Pagini din diplomația României („semper fidelis patriae”, vol. I), Editura Junimea, Iași,

2009.

16. R. Feltham, Introducere în dreptul și practica diplomației, Ed. ALL, București, 1996.
17. V. Căndea, D. Giurescu. Pagini din trecutul diplomației românești. București, 1966.
18. А. Ф. Бокщанин. История международных отношений и дипломатии в Древнем мире. М., 1945.
19. Всеобщая история дипломатии – сб., 2009 г.
20. История дипломатии, т. 1-3 – под ред. В. П. Потемкина, Москва, 1997 г.
21. История международных отношений, под ред. Д. Богатурова, 2000 г.

Prezentat: 15 aprilie 2015.

E-mail: silvia_moldovan@mail.ru

Intercultural communication in a globalized world: realities and perspectives

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

*Communication is a central dimension
of our cultural life;
without it, any type of culture dies. Consequently,
the study of communication involves the study
of the culture in which it is integrated.*
(John Fiske)

1. Correlation between communication and culture in a diverse world
2. Promoting cultural diversity through communication
3. Methods of increasing the effectiveness of intercultural communication at the current stage
4. Promoting intercultural dialogue in the Black Sea Basin

1. The correlation between communication and culture in a diverse world

I would like to begin this lecture with Eugen Ionescu's statement „There are many things that separate us in the world, but there is also one that brings us closer: culture”. Culture sums up all the values, norms, meanings, intentional actions and behavioral attitudes, as well as material supports, which ensures their dissemination and dynamism.

Currently, in the context of cultural pluralism and globalization processes people from different cultural backgrounds live together in an intercultural society characterized by diversity of values and ways of thinking, cultural and promoted educational practices. There is a high degree of social interaction, mutual respect for language, traditions, symbols, values and norms facilitated by direct communication between people with different backgrounds and cultures

distinguished from a cultural standpoint. In this context, we are talking about the desirability of promoting intercultural communication, which involves not only the message transmission and reception by persons belonging to different cultures, but which might also serve as support for further development of a sustainable cultural process.

Nowadays, **intercultural communication** is a major topic discussed in academia, as well as in politics. This concept is closely correlated with the terms **'culture'** and **'communication'**, which record various interpretations in specialized literature. The large number of functional descriptions attributed to culture can be explained by the extremely wide character of the cultural sphere. The author of one of the first definitions given to the cultural concept is the Englishman Edward Burnett Tylor (1832-1917). Analyzing the concept of culture, the anthropologist notes that „**culture** is

a complex, which includes knowledge, faiths, arts, morals, law, traditions and other production and ways of life created by man who lives in society." According to the French writer and politician André Malraux, culture is the sum of all forms of art, love, thinking which over the centuries helped man to be less enslaved. Respectively, a person finds himself in a culture survives and evolves spiritually through it.

According to the classification of N. Hidalgo, the following levels of culture are distinguished:

- the concrete level - expression of all culturally associated characteristics through visible items, such as clothing, food, music, games, etc.;

- the behavioral level - recognized through social roles that exist in a culture, the way of communication, especially nonverbal language, behavior towards representatives of other cultures or the opposite sex, different social status, etc.;

- the symbolic level - involving values and beliefs characteristic of a culture.

Speaking about the culture of a nation, we refer, first of all, to *language, values, symbols, norms and traditions*:

- *Language*, the most important component of the national culture and represents the means of communication of the community by developing its own phonetic, grammatical and lexical structure.

- *Values* are fundamental concepts of culture, deriving from human specific issues and topics and constitute part of the culture or of the cultural environment. The values underlying the EU are based on three concepts: freedom, solidarity and mutual respect.

- *The Symbol* is defined as a sign, object, image, etc., which represents indirectly (conventionally or by virtue of a correspondence analogue) an idea, a quality, a feeling.

- *Norms* contain an amount of rules, recognized by the majority of a community as required.

- *Traditions* include a set of concepts, customs, traditions and beliefs that are historically established within social or national groups and which are transmitted (orally) from generation to generation and represent specific features for each social group.

A defining element of cultures is **communication**, human behavior form that arises from the need to relate and interact. The classical system of communication implies the existence of the following essential components: emitter, the person who generates the message; receiver - the person who receives the message; code - the system of signs by which the emitter encodes and the receiver decodes the information; the channel through which is the message is sent and received.

Interpersonal communication rarely makes use of a single channel, it typically operates with a complex set of stimuli broadly set of the following categories of language: *verbal, para verbal and body language*. *Verbal language*, as Thomas Scheidel states, aims to exchange information and ideas, intellectual and emotional contact between speakers, influence structured with the help of words, *paraverbal language* is focused on intonation, rhythm and emphasis, *body language* is expressed through movements or body position. *Paraverbal language and body language* represent an aggregate of messages that are not expressed through words and can be decoded by creating meanings. These signals can repeat, contradict, replace, supplement or enhance the message rendered by words.

To communicate efficiently means:

- to convince;
- to develop your thinking, affectivity and personality;
- to inform intelligibly and understand the correct meaning of the message;
- to notice and realize the reactions, attitudes and behavioral changes of the

audience. [Highlights of intercultural education, p. 42]

Examining closely what is happening in a communication, Alex Mucchielli, epistemologist and specialist in communication sciences, notes that through this action we assume an identity because communication has as general aim to express the identity. Communicating, you can only assert your own being and position the „personality” in relation to the other.

The general aim of communication has been described in a more concrete form by the American sociologist E. Goffman, who believes that people communicate in order to assume the desired identity when they are interacting. Indeed, any interpersonal communication situation puts each actor in the position to play an intended role, and finally, to ensure mastery of situation, i.e. to be able to be recognizable in the role that belongs to him.

Culture and communication are closely interrelated, the latter representing a structural and defining element, without which we cannot understand any form of culture. On this line of ideas, John Fiske claimed „communication is a central dimension of our life, without it any kind of culture dies; thus the study of communication involves the study of the culture in which it is integrated.”

Communication means a permanent exchange of information, messages and meanings between individuals and groups, which gives consistency and richness to the cultural phenomenon. It is the essence of social life, since living together, data storage and transmission of social heritage to new generations would not be possible without the existence of multiple forms of signification and communication. Culture and communication create a strange couple, says the esthetician Jean Caune. None can be explained without the other. The two phenomena are not perfectly tight, do not contain or cannot

be located in the parallel reflection plane through analogue correspondence.

All human cultural arrangements that take place in the social activity are determined by society, have a purpose in human social function, which is achieved through communication. Culture, through its communicational aspect is a social phenomenon. It is impossible in all its dynamics outside society. Culture, through its genesis and purpose, is a social phenomenon, being inherited through social mechanisms, exercised and learned that leads the individual to humanity, to its supreme values. The communication factor is not external to culture; it is linked to its meaning and purpose. Culture is acquired, in particular, through the fundamental human act, namely through communication. „The language is by excellence a cultural fact,” says Claude Levi-Strauss, French anthropologist, theoretician of ethnological structuralism.

Although being distinct entities, Ioan Oprea affirms, language and culture cannot develop independently; both are products of the spirit and cooperate in building the spirituality of each community. In general lines, culture represents an ensemble of intellectual aspects of a civilization and is materialized in the amount of knowledge acquired in a cumulative system of knowledge products that enable the development of critical spirit, taste, judgment, etc.

C. Stroe's statement follows the same line of ideas according to which an indication that communication is one of the characteristic feature of culture resides in the that history knows no of cloistered cultures even in apparently geographically isolated communities or nations. Communication is an organic need of the person, springing from his nature, who cannot neither from the ontic nor axiological points of view exist alone. This need, on the same basis, refers to the cultural creations. For, ultima-

tely, the goal of the creators is communication; their cultural values are created in order to be shared with others. The creator always addresses his peers, closer or more distant, to contemporary and posterior times. Consequently, cultural values are performed, extend and enrich their content, are amplified and completed through communication.

The profound connection between culture and communication can be considered one of the ontological nature for man, as G. Gheorghiu believes, since from the beginning of humanity until today it is singularized in the known universe through its ability to use more complex symbolic languages to be related to reality and to communicate and exchange messages with peers. This feature explains, ultimately, the co-living of men, their social and rational beings. Communication is the factor founds and maintains society as specific environment for human existence.

Therefore, culture cannot exist outside communication. Promotion of culture can be performed only through communication, through intercultural dialogue. Human communication processes underlain humanization, the constitution of psychological, cultural and spiritual humanity. Culture fulfills its purpose through communication which has a double function: informative and formative, the latter being crucial as it involves indispensable information storage and processing of the formation of each individual in part, and of the community as a whole.

2. Promoting cultural diversity through communication

Cultural diversity has always existed, exists and will exist regardless of the will of individuals or groups. It would be impossible to live in a world of uniformity and monotony of identical forms, repeated obsessively. Such a „mono” world of nation-states, inhabited by a single culture, which

owns a single language or possesses a control structure, is practically impossible. Pure culture spaces, unmixed, hyper-protected and self-sufficient exist just artificially, in a large laboratory of useless experiments. The real world is definitely intended to open contexts and cultures with a variable geometry [Nedelcu, A., 2008, p. 9].

Referring to the cultural diversity that characterizes the contemporary period, the political analyst Bhikhu Parekh distinguishes three forms:

- Subcultural diversity, which considers that members of society participate in a common culture, but also share a number of private beliefs and practices. In this case, cultural identities are not in conflict with the dominant culture. Tolerance game, guaranteed by the law, is one that ensures sufficient freedom to subcultural groups in preserving their own identity as a secondary consciousness complementary to the dominant identity.

- Community diversity implies the existence of relatively organized and self-aware communities, which promote a different set of beliefs and practices. Differences mark rather an affiliation than a claim for participation in power sharing.

- Perspective diversity presupposes that a part of the members of the society criticize the values and principles of the dominant culture and try to rebuild it according to other values. They must take into account the presence of minorities in public life and their need to assert themselves as separate entities in the sphere of political power. At the same time, it aims to create a framework in which minority cultures participate in shaping the principles of continuous reconstruction of the sphere of values [Bhikhu Parekh, p.14].

On the same line of ideas, philosopher Will Kymlicka, in the study „Liberal multiculturalism and nationalism”, distinguishes two basic patterns of cultural diversity:

- A source of diversity is that which ari-

ses from incorporating a previously self-determined state of cultures related to a particular territory. These embedded cultures called ethnic minorities and their defining characteristic is that they can still claim various forms of self-government.

- The second pattern of diversity is given by individual and family immigration - they form groups and ethnic minorities, which are usually integrated into the society in which they settle. If diversity is created through immigration, then the insurance of linguistic and cultural rights of the individual is not absolutely necessary, because it is assumed that the individual made a free-will choice when he decided to leave, and his cultural rights are provided elsewhere, unlike the ethnic minorities, which do not have in another country, another state, a „parent nation” that would ensure the survival of their culture.

In the context of diversity, intercultural communication plays a central role in the cultural integration of individuals, communities and groups belonging to different cultural backgrounds, facilitating cultural cooperation. Intercultural communication is a direct interaction between people of different cultures, which involves much more than understanding the rules of the group, it assumes acceptance and tolerance of differences. A comprehensive definition of interculturality is given by Micheline Ray: „Who says intercultural says, starting with the meaning of the prefix inter-, interaction, sharing, openness, reciprocity, solidarity objective.”

From the start we point out the differentiations that exist between the terms *intercultural communication*, *communication between cultures* or *transcultural* and *international communication*:

- Intercultural communication designates the complex and dynamic interaction of the actors belonging to different cultures or subcultures;

- Communication between the cul-

tures or transcultural (Cross-cultural communication) involves benchmarking (cross) of the ways in which certain themes and ideas are discussed and interpreted in different cultures, seen as different symbolic entities;

- International communication is carried out at the macro level: communication between public institutions, political structures, countries, governments, international organizations). [Gheorghiu, Il, 185]

Our object of discussion will be the intercultural communication, a phrase introduced in the academic circuit in 1959 by the American ethnologist and semiotician T. H. Hall in the work *The Silent Language*. Analyzing the concept of culture in relation with the intercultural communication, Edward T. Hall distinguishes three levels of a culture:

- The First level, which he calls „conscious and technic”, is the one in which verbal language and symbols, with a specific meaning, have an important role in communication;

- The second level is a „hidden” one, reserved to a limited number of individuals, excluding the ones foreign to that culture;

- The third level, unconscious and implicit, is the primary culture, which is composed of basic data, which structure our thinking.

The last two levels constitute „a set of rules on the behavior and nonverbal implicit thinking, which controls everything we do. This hidden cultural grammar determines the manner in which individuals perceive their environment, define their values, establish their cadence and fundamental rhythms of life”. Using terms from computer science, Richard Hall compares the first level of culture to a computer hardware. The failure or the difficulty in the interactions of individuals from different cultures are largely determined according to the researcher by the fact that „most of intercultural relations are lived as if there were only

small differences in the software and none at the hardware level". The author concludes: „there is no aspect of human life that is not touched and influenced by culture."

A part of **intercultural communication** is the intercultural dialogue, a product of globalization, which can be promoted through cultural values and settled ethnocultural conflict situations. The word dialogue derives from the Greek roots „dia" – with, and „logos" – word. The very concept of dialogue has been the subject of research of scientists of all the times. Even in ancient Greek, philosopher Socrates argued that it is crucial for humans to be able to get into a dialogue relationship. While Plato, through the Socratic dialogues, managed to make a truthful presentation of the life and work of his distinguished teacher Socrates. It is obvious that the great Greek philosophers, promoted philosophical ideas and concepts through dialogue trying to reorganize the spiritual life of his contemporaries. Currently, the growing interest for intercultural dialogue is dictated by its undeniable value of solving pressing problems of the society.

The literature records multiple views on the concept of intercultural dialogue. The international Association of Universities (AIU), founded in 1950, which includes higher educational institutions from 150 countries, being a UNESCO partner, believes that the concept of intercultural dialogue is based on the „premise of recognition of differences and multiplicity of the world in which we live". These differences exist not only within each culture, but also in relations between the cultures. Intercultural dialogue is „a process that encourages the identification of the boundaries that define individuals and make them interact by overcoming these limits and even put them into question."

We find an opinion on the essence of intercultural dialogue in the „Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe",

a network for exchanging information on measures and instruments of cultural policies and trends in culture. In the authors' vision, intercultural dialogue is „a process that involves an exchange of views openly and in the spirit of mutual respect between individuals and groups with different cultural backgrounds." Measures that can be taken to achieve this vision are „the strategic tools that promote cultural diversity resulting from social interaction" and „intercultural dialogue at national level must involve cultural, public and private initiatives, to gather individuals and groups that belong to immigrant and majority population communities in order that they become part of a multidirectional communication process".

A definition of intercultural dialogue is also found in a document, proposed by the Commission „Church and Society" of KEK and the Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME), drawn up in response to the proposals of the Council of Europe, which organized in 2007 a series of public consultations to adopt a „White Paper" on intercultural dialogue. According to them, intercultural dialogue is „a form of dialogue, whose stake and subject is the own culture and the culture of others". Factors that make possible this form of dialogue is „openness to others and the desire to listen and share ideas". A successful intercultural dialogue is characterized by respect, trust, equality, cultural curiosity and ability to change. The degree of success of an intercultural dialogue depends on the relationship between the participants and the atmosphere of intercultural dialogue, which must be one of mutual trust. Intercultural dialogue is important for those who share the same spiritual and material values, but also for those who have different views on cultural values, this last form of dialogue is essential in conflict resolution.

In order to be productive, it is necessary for the dialogue to meet a num-

ber of requirements, such as understanding the essence of the problem by both interlocutors, tolerance, forbearance, patience, power to persuade, conclusiveness, eloquence, ability to cede in the case when judgments are wrong.

In order to promote cultural values and intercultural dialogue in the European Community area several cultural programs were developed, among the first on the list being the *Kaleidoscope*, *Ariane* and *Raphael*. The objectives of *Kaleidoscope Program* (1996-1999) were focused on fostering artistic creation, promoting awareness and dissemination of the culture of European people, cultural exchange and cooperation. *Ariane Program* (1997-1999) aims to improve cooperation between the Member States related to books and reading, promotion of literary works and the history of European people by means of translation, performance improvement of professionals in the field of culture. *Raphael Programme* (1997-2000) aimed at encouraging cooperation between the Member States in the field of cultural heritage with European dimension. Subsequently, the programs *Kaleidoscope*, *Ariane* and *Raphael* were reorganized into a single framework program *Culture 2000*, for a term of four years, and then extended until the end of 2006. The authors of the programs have proposed to simplify community action by using a single instrument for financing and programming cultural cooperation. The main objective of the program is to promote intercultural dialogue and mutual knowledge of European culture. Because much success was registered, in 2007 the *Culture* program was continued for a period of 6 years (2007-2013), focusing on financing cultural projects, on supporting European cultural bodies and promotional and information activities.

We also note that the purpose of promoting intercultural dialogue at the initiative of the European Parliament and the

European Council, the joint decision adopted on 18 December 2006, the year 2008 was designated as the **European Year of Intercultural Dialogue**. This has contributed to the spread of various languages in the European culture. Over 780 events were planned and conducted. A budget of 10 million euros was allocated for this purpose. The closing gala was held in Paris this year. Also, the Council of Europe launched the **White Paper on Intercultural Dialogue** to determine an increase in intercultural dialogue as a tool for promoting understanding, reconciliation and tolerance, conflict prevention and to ensure integration and cohesion in society.

Creative Europe is a new EU funding program that will continue, for the next seven years, programs devoted to culture, intercultural dialogue and broadcasting: *Culture* (2007-2013), *Media* (2007-2013) and *Media Mundus*. *Creative Europe Program* has three sub-programs: media, culture and a transverse component devoted to guarantee bank loans to cultural and creative sectors and cooperation in cultural policies (available since 2016). The subprogram *Culture of Creative Europe* program has a total budget of 454.8 million EUR for the period 2014-2020 and will encourage professional capacity building, especially for those working in the field of culture, will strengthen the operational capacity of organizations offering professional development opportunities at international level, transnational circulation of cultural creations and long-term development of European cultural audiences for these creations.

Legal entities established in EU countries, in candidate countries and potentially candidate countries (the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia, Turkey, Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo) are eligible for the project on condition they participate in Community programs; Norway, Iceland, Liechtenstein,

Switzerland and the countries covered by the European Neighbourhood Policy on condition of signing the Memorandum of Understanding (Algeria, Armenia, Azerbaijan, Belarus, Egypt, Georgia, Israel, Jordan, Lebanon, Libya, Moldova, Morocco, Syria, Tunisia and Ukraine).

3. Methods of increasing the effectiveness of intercultural communication at the current stage

The promotion of intercultural communication, namely intercultural dialogue, has contributed to the fact that intercultural meetings become a fact of everyday life. In this context, Claude Lévi-Strauss argued: „discovering others means discovering relations, but not barriers”. According to theoreticians, in order to increase the effectiveness of intercultural communication, those who interact must have **intercultural conscience, intercultural behavior and intercultural sensitivity**.

- **The individual intercultural conscience** involves the ability to communicate in an intercultural environment, having knowledge about the individuals whom they come into contact with and possessing the ability to build effective intercultural dialogue. The intercultural communication competence is achieved through a long series of difficult experiences. Occasional or longer contacts with those from another culture generate an initial culture shock, uncertainty and anxiety, which Gudykunst analyzes in detail, starting from immigrants' initial psychological reactions when communication barriers (language and other kind) are felt intensely and provoke contradictory emotional reactions (stress and dramatic interrogations on their cultural identity), followed by a gradual process of adjustment to the rules and regulations of the new cultural environment, and finally, this process can lead to their adjustment and integration into the new social space. If there are similarities between

the home and the adopted culture (of religious, or spiritual value), uncertainty and anxiety decrease in intensity and the individuals can more easily accommodate to the new environment. [Giorgiu, p. 126] Other barriers driven by a lack of intercultural conscience are the misrecognition of the importance of communication in different cultures, like color meaning, geopolitical, religious meanings, not knowing the language, lack of ability to listen.

- **Intercultural behavior** assumes social competence, language skills, strategies to avoid misunderstandings and to explain them, metacommunication, the methods to approach prejudices, stereotypes and clichés. [Florentina Alexander, p.23] The intercultural behavior is often determined by **cultural stereotypes and prejudices**. **Stereotypes** are formed subconsciously and affect those over which we apply the stereotype, as well as us, because it restricts our thinking and hinders us to explore some potentials of the people we dialogue with. In relation with the others, the stereotype may attract negative and derogatory context. In social science, the concept was introduced by Walter Lippmann, which proposes several definitions, the most circulated is the „clichés of our minds.” Stereotypes can be divided into two categories: cultural stereotypes (formed as a result of education, cultural influence) and personal stereotypes (based on our own beliefs, which depend on the amount and quality of information that we have about one or another person, and the status of the person in a group). Having become part of the culture, stereotypes are maintained through three processes: selective perception – the observer retains from real environment only stereotypical aspects and ignores the other: selective interpretation of data elements consistent with the stereotype, confirmation of rule through exceptions. [Highlights of intercultural education, p. 29] **Stereotyping** is an action that

generalizes stereotypes that have a broad understanding. In the case when generalizations are applied on a personal level, **stereotypes turn into prejudices**. **Prejudices** are defined by scholars as predisposition to discriminate against a rival group, usually minority, they induce certain attitudes that affect communication with others, being generalizations based on incomplete information about an individual or group that is associated with the absence of critical thinking. According to Voltaire, prejudice is an opinion without judgment. Thomas A.D. Weston argues that prejudice is just another word for ignorance. Andre Soares notes that prejudice is a worn-out truth. The prejudice often leads to discrimination, which are the main forms of avoidance (tendency to distance themselves from representatives of a cultural group), segregation (banning contacts between groups through respecting certain habits rooted in some societies or by imposing laws, regulations) and mass violence (physical aggression). [Highlights of intercultural education, p. 35] The prejudice can lead to oppression, the power being involved. So, prejudices and stereotypes shall be removed by building an intercultural sustainable dialogue.

- **The intercultural sensitivity** assumes motivation and interest in other cultures, accepting diversity and cultural differences, empathy, resilience, respect for the traditions and customs of other cultures, tolerance, patience, objectivity. [Florentina Alexander, p.23] According to Bennett, in order to develop intercultural sensitivity, *it is necessary to move from ethnocentrism to ethno-relativism*, containing a number of substeps. The *ethnocentrism*, a term initially used in 1907 by W.G. Sumner, covers both tendency to overestimate own values, material and spiritual models related to values of foreign cultures, without neglecting other cultural patterns as well as the tendency to underestimate and reject

foreign cultural values, its attributes becoming national egocentrism, disregard for other peoples, apology of own culture, intolerance, xenophobia, chauvinism and tendency of domination. [Gregory Georgiu, Intercultural Communication, p. 142]. According to M. Bennett, ethnocentrism knows more phases: denial (due to lack of intercultural dialogue as a result of natural or cultural isolation), resistance (caused by differences that are acknowledged and appreciated as being dangerous) and minimizing (an attempt to preserve the uniqueness of own cultural environment by highlighting the similarities and concealing the differences). The individual accepts cultural differences, while being convinced of the superiority of own culture, and ignores the others only because they belong to other cultures. Accordingly, an ethnocentric person will rather generate hostile feelings than build effective intercultural dialogue. Analyzing the existing political realities, it is important to note that most of intercultural conflicts are caused by ethnocentric tendencies, which dominate in society. The *ethnorelativism* stage is about awareness interpenetration and networking of cultures beyond the visible differences and similarities and implicitly presupposes world perception as a relative cultural construct. The ethno-relativistic attitude could be benefic for the realization of an effective intercultural dialogue, because differences will not be perceived as a threat but as a challenge. There is no unique compulsory cultural model. Each culture creates its own cultural heritage as a result of developments in a specific historical, social and economic context, incomparable with other cultures. According to M. Bennett, in order to develop the cultural sensitivity it is necessary to undertake the following steps: *the acceptance* (recognition and exploration of differences), *the adaptation* (ability to empathize with the culture), *integration* (redefining own

identity by integrating behavioral or value aspects from other cultures and rejection of identity circumscription in a given cultural paradigm). The final step in acquiring intercultural sensitivity is the assumption of marginalization („constructive marginality”), the refusal of assimilation identity by the center respectively [Codreanu, p. 29]. The opposite of ethnocentrism is *xenocentrism*, the tendency to overestimate what is foreign to the detriment of own cultural patterns. It is manifested in all modern societies, only with different magnitudes. Usually, xenocentrist people can be easily assimilated by other cultural groups.

Referring to communication techniques typology from intercultural perspective, we distinguish ***ethnocentric communication, intercultural controlled communication, dialectical communication*** and ***dialogical communication***.

- In ***ethnocentric communication*** between two cultures, A and B, culture B will always be a shadow of culture A. Culture B does not have a unicity and differentiation is ignored. Communication is oriented in one direction and there is no feedback.

- In ***intercultural controlled communication***, unique cultural elements of culture B are recognized but they are manipulated to achieve the goals and objectives of culture A.

- In ***dialectical communication***, there are three potential finalities:

- Theses of culture A meet opposing theses in culture B and transcend into a new culture C;

- dissolution of culture A in culture B, becoming a part of culture B;

- culture B becomes part of culture A. All those finalities are based on fusion-based communication.

- In ***dialogical communication***, cultures A and B are distinct, independent, they communicate and interrelate, but each culture retains integrity. Scholars distinguish seven stages of profound dialogue,

which must be acknowledged:

- Radical encounter with what is different: „the self” colliding with „the other”. On this first stage, the shock of awareness of the Other, of otherness, a different way to see / imagine the world occurs.

- Moving beyond the ‘self’, overcoming the self and entering into the other’s world. This is the process of „tacking into brackets” the individual prejudices.

- Housing and living the experience of the other’s world („the self” transferred into the „other”). The world of the other is a reality for the self, which also alternates an alternative lifestyle.

- Broadening the vision: the „self” returns with new knowledge. The great benefit of meeting the „self” with „Other’s” world consists in the realization that there are other ways of understanding reality and starting the “request” to rethink, reconsider their conception. Everything is now perceived by the Self (identity, ethnicity, religion, culture, ideology, the world) in a new perspective, a new light. There is no way back to the old system of unilateral conception.

- The dialogical awakening: a radical paradigm shift, the internal transformation of the „self”, which opens to the plurality of worlds and perspectives, and this irrevocable opening changes for ever their world.

- The *global awakening*: the paradigm shift transforms the relationship between self and self, between self and others, between self and the world, leading the identity to a mature one. The global awakening means raising the level of consciousness, from which we can see that cultures, religions, ideologies are located on a common ground of reality and that radical differences are also located in the Unity field.

This global awakening itself takes place on three different levels:

- A more profound discovery of „self”;

- Opening of a dynamic dialogue with

those who share the same values or similar values, this new type of meeting is appointing a new challenging and „dramatic” dialogue;

- Achieving new understandings, globalized upon reality;

- Personal and global transformation of life and behavior: the self lives in a new global consciousness, a dialogical one. [Institute for Global Dialogue]

Therefore, the most appropriate way to create an effective intercultural dialogue would be dialogical communication.

When the intercultural dialogue fails, there is a disagreement, verbalized or not; it is the first form of conflict, an easy and incipient one. Not all the conflicts involve a conflict of purposes: they can arise between parties pursuing the same objectives, but deny, eventually, the ways, principles for achieving them. Therefore, the knowledge and training of skills in conflict management is a current topic and concerns different social levels, all those who by virtue of their position, profession, and relationships need to prevent or solve them efficiently. Conflicts must be accepted as absolutely normal and their resolution should be a group process, since any human group members meet different personalities, with different motivations and a work and creativity potential which varies widely. Conflict situations can be overcome through positive attitudes, communication and mutual understanding. Usually several dimensions form the basis of intercultural conflicts:

- Different norms and values;

- Communication problems and misunderstandings;

- Ethnocentrism;

- Prejudices and stereotypes.

The dynamics of conflict modifies, as a rule, the behavior of the parties involved. If the communication is limited, there are doubts and frustrations; it creates a breeding ground for conflict development. An

ineffective communication with dozed information feels more like a barrier than a bridge. The distrust increases and settlement of contradictions is never seen as a common task. The method of conflict resolution differs from one culture to another, therefore, to provide appropriate solutions, we must take into account the causes that can provoke the conflict, as well as its intercultural aspects. The conflict involves a renegotiation, a release of tension, a prioritization, a renewal of relationships, openness to others and a reassessment of attitudes, in order for the dialogue and communication to fulfill their roles. [Highlights of intercultural education, p. 48]

Accordingly, a well organized and coordinated intercultural constructive dialogue might serve as solution for conflict resolution.

4. Promoting intercultural dialogue in the Black Sea Basin

Over the centuries, from a geopolitical, geo-economical and geo-strategic points of view, the importance of the Black Sea Basin was based mainly on the role it played at the intersection region of the former powers and empires (Greek, Roman, Byzantine, Ottoman, Russian). In historical terms, the Black Sea has always been at the confluence of Russian, the Ottoman and Persian empires and was the center stage of the „Great game” held around it during the nineteenth century. The Black Sea region borders, established in the dispute between the great European powers, in the time of the Crimean War, and during World War I, are visible up to now. [<http://www.euronaval.ro>]

The notion itself: „the Great Black Sea Basin” appeared relatively recently, for naming the European region that unites the states interested in developing the cooperation in the sphere of economy and security, related to the common historical and cultural traditions. In the midst of the 90’s, Zbigniew Brzezinski wrote in his work: The great chess table, named this region as

the Eurasian Balkans, besides the Caucasus and the Balkans it included in itself a part of South Asia, the Gulf region and the Middle East, because all of these regions share the same characteristic: a power vacuum.

The Persian Gulf and Middle East are today at the epicenter of armed conflicts – some in full progress and some – potential ones. Unlike them, the Black Sea, located between the Greater Middle East and Greater Europe is relatively stable, even when faced with the pressure of many internal and external threats. Being inside the triangle between the Islamic world, Russia and Europe, most countries of the Black Sea Basin choose the European vector of foreign policy, helping to promote intercultural dialogue. [<http://www.9am.ro/stiri-revista-presei>]

Nowadays the countries in the Black Sea Basin are characterized by a great diversity of ethnicities, cultures and religions. Although it is not simple to establish collaboration between the representatives of these states, this step will be made in order to ensure the peaceful future of this region. New strategies and policies must be developed in order to support regional integration processes and European culture, art, education, sports and ecology; to facilitate cultural collaboration of these states through the prism of intercultural dialogue, which would alleviate the main problems of the region, providing authorities with the possibility to establish peace and prosperity in the region. Respectively – the intercultural dialogue will have an important role in the regional cooperation, offering solutions to the existing problems. This follows to be established between religious leaders, political and cultural personalities, educational institutions, non-governmental organizations.

EU pays special attention to this area because EU member countries belong to it : Bulgaria, Romania, Greece. The European Union cooperates with other states

in the region, holding an important political power in the region. Establishing an intercultural dialogue in the region is also a priority for the Council of Europe and all states promoting freedom, justice and equality under the law, transparency and tolerance.

Promoting a long-term exchange of scientific and cultural values in the Black Sea Basin, supporting cultural and educational initiatives, establishing and maintaining intercultural dialogue, achieving a degree of cultural proximity, creating a common cultural environment in the Basin are to become political priorities of the countries in the region, possessing a stable and sustainable base. To this end, a network of scientific, cultural and administrative institutions will be established which would promote long-term exchange of scientific and cultural values in the Black Sea region.

In this context, BSEC (Organization of the Black Sea Economic Cooperation), founded on June 25, 1992 aims to stimulate the interaction and harmony between the member states, as well as to ensure peace, stability and prosperity and to establish good neighborly relations in the Black Sea region. The founding members of BSEC are Albania, Bulgaria, Greece, Romania, Turkey, Moldova, Russia, Ukraine and the three Caucasus countries (Armenia, Azerbaijan and Georgia). Referring to the importance of this institution, the head of Russian diplomacy, Serghei Lavrov declared: „Despite the existing difficulties, BSEC becomes a structured and efficient regional institution capable of ensuring multilateral collaboration on a governmental level”. Another nongovernmental institution representing the political interests of this area is the International Black Sea Club, bringing together several cities on the Black Sea shore and its vicinity. It has the status of observer in the Organisation of the Black Sea Economic Cooperation and was created in 1992 in Odessa, Ukraine.

In this context, the Black Sea Trade and Development Bank founded by the 11 member states of the Organization of the Black Sea Economic Cooperation, supports development projects of the Black Sea and its transformation into an area of security, stability and prosperity.

The Black Sea University Foundation is a non-governmental and non-profit regional organization, whose main concerns are to promote a better understanding and research of economy, society, education and governance of the Black Sea region, positioning it to the rest of the world, and developing ways to promote the region's interests internationally. The aim of the Black Sea University Foundation is to establish some form of effective collaboration, strengthening cooperation between educational scientific and economic environments of the countries bordering the Black Sea and adjacent regions, with broad participation of international institutions and bodies and the interested institutions from other countries in the fields of research, training and continuous education, developing activities in the fields of research, training and continuous

education, including the form of partnership with the sectors of research, teaching and training. [<http://fumn.eu/en/>]

Therefore, cultural pluralism that characterizes the modern societies, including the Black Sea states, requires the harmonious coexistence of many cultures that tolerate each other by helping to promote new values using diversity as a value that enriches society and causes mutual respect. In the context of cultural pluralism, intercultural dialogue plays a central role in the cultural integration and mutual exchanges between communities in the Basin. In this context it is evident the need to know the history of the Black Sea countries and promote their cultural heritage in order to establish good neighborly relations in the region.

I would like to conclude this lecture with the statement of the German philosopher Emmanuel Kant: „a people without culture is a people easy to handle.” We should therefore keep the cultural values that represent us, our national character and promote intercultural dialogue - the only able to propagate spiritual unity through cultural diversity.

BIBLIOGRAFIE

1. Aura Codreanu. Current approaches of the interculturalism concept. <<http://conference>>.
2. Chiriac Argentina. Conceptualization of intercultural education in the context of higher education.
3. Florentina Alexandru . Formation of intercultural communicative competence of language teachers in initial training. <<http://euromentor.ucdc.ro>>.
4. Grigore Georgiu, Intercultural communication. Issues, approaches, theories. (p. 125).
5. Ioan Cristian Băbuțău. Intercultural communication. <<http://carpevita.uvvg.ro/images>>.
6. Ioan Deac. Public, intercultural and influence communication. Bucharest: Press of National Defence University “Carol I”, 2008. 402 p.
7. Maior George Cristian. The new allies and security dynamics in the Black Sea area. <<https://www.academia.edu/>>.
8. Neacșu I. Education and action. Scientific and Encyclopedic Editura, Bucharest, 1986, 163 p.
9. Oprea I. Course of language philosophy. Suceava: Editura University, 2001.
10. Joint Operational Programme Black Sea 2007-2013.

11. Highlights of intercultural education. Edition coordinators: Vera Țurcanu-Spatari, Ludmila Grîu. Co.
12. Spitzberg B. H., Cupach W. R. Interpersonal Communication Competence. Sage, Beverly Hill CA, 1984.
13. <<http://fumn.eu/despre-noi/>>.
14. <<http://www.9am.ro/stiri-revista-presei/2007-06-30/batalia-pentru-marea-neagra.html>>.
15. <<http://www.cultura2007.ro/>>.

Prezentat: 26 martie 2015.

E-mail: stela_s73@mail.ru

Tribuna tânărului cercetător



Rolul relațiilor politice și administrative în procesul de implementare a Strategiei naționale de descentralizare

Nighina AZIZOV,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The adoption by the Parliament of the Republic of Moldova in April 2012 of the National Strategy on Decentralization was an important step for reforming public administration system and ensuring real autonomy of local powers. It comprises also a lot of recommendations that have to be implemented in order to create a stable and efficient framework for developing the public administration system, as well as the political one. In this context, the paper will emphasize the role of political and administrative relations in the implementation process of National Strategy on Decentralization's action plan, as well as problems that occurred in the process between politicians and civil servants, passing through the transition period.

Pentru îmbunătățirea și dezvoltarea sistemului administrației publice în contextul transformărilor democratice în Republica Moldova și racordarea la standardele internaționale, la 16 iulie 1997 a fost ratificată Carta Europeană a Autonomiei Locale, document care a fost adoptat în Strasbourg, la 15 octombrie 1985, de către statele-membre ale Consiliului European. [1] Ratificarea acestui document a reprezentat un nou pas în consolidarea sistemului de administrație publică în Republica Moldova, dar a creat, concomitent, o nouă platformă de provocări pentru reprezentanții puterii implicați în procesul de modelare și remodelare a relațiilor politice și administrative existente la acea etapă. Prin promovarea principiilor fundamentale care asigură autonomii locale autentice pentru administrațiile publice și care determină mecanismele eficiente în domeniul descentralizării au fost lansate noi discuții cu privire la modalitățile și capacitățile sistemului politic de a interacți-

ona cu sistemul administrației publice și identificarea rolului pe care îl au relațiile politice și administrative în acest context.

Un accent separat a fost pus pe două aspecte fundamentale care vor trece ca un fir roșu prin toată Strategia de descentralizare și cercetare propusă: revizuirea, prin prisma Strategiei, a relațiilor existente între instituțiile cu subordonare centrală plasate în teritoriu, pe de o parte, și administrațiile alocate la nivel local și raional, pe de altă parte, precum și calitatea reformelor în domeniul politic care au fost lansate pentru dezvoltarea sistemului administrației publice modern prin prisma rolului relațiilor politice și administrative din Republica Moldova. Dacă relațiile politice și administrative aplicate în procesul decizional din Republica Moldova se vor dezvolta și consolida în conformitate cu principiile și normele etice stabilite prin lege, atunci Strategia Națională de Decentralizare și Planul de acțiuni vor fi implementate cu succes. Din păcate, la ora actuală nu putem vorbi despre un proces integrat

și concertat de implementare a prezentei Strategii. Cauze sunt multiple, obiective și subiective, dar majoritatea sunt generate de lipsa unei viziuni clare a politicienilor, pe de o parte, și a funcționarilor publici, pe de altă parte, în conceptul de coexistență a administrației și politicului ca sisteme ce interacționează în baza legală. În acest sens, Republica Moldova este dominată de modelul contradictoriu care este caracterizat prin dominația de competiție și conflicte între politicienii aleși și funcționarii de carieră. Acest tip de model se dezvoltă în contexte când au loc schimbări radicale de guvern și statul trece printr-o perioadă de tranziție întârziată. [9] În cercetarea savantului Zeljko Sevic, „Relațiile politice și administrative în statele mici,” sunt reflectate caracteristicile fundamentale cu care operează sistemul administrației publice, care este relația constatată dintre funcționarul public și politician și cum reformele sunt lansate. O atenție sporită este acordată modalității de interacțiune dintre politicieni și funcționarii publici în procesul de implementare a reformelor lansate în perioada de instabilitate politică, economică și socială. [2] Aceste caracteristici pot fi aplicate și în Republica Moldova. Mecanismele necesare pentru a eficientiza comunicarea și a responsabiliza actorii implicați în proces trebuie să corespundă necesităților celor 3 sfere: politică, financiară și administrativ-managerială sau organizațională.

Se cunoaște faptul că relațiile politice și administrative rămân a fi un obiect de cercetare științifică destul de dificil și neexplorat în contextul transformărilor politice, economice, sociale, administrative și culturale în statele cu democrație fragilă. Este cert că domeniul și serviciile administrației publice, privite în calitate de furnizori de activități imparțiale și orientate către cetățean, deseori se confruntă cu viziunea diferită a purtătorilor de putere politică implicați în proces. Acest fapt se datorează opiniilor diferite care au fost consolidate pe

parcursul anilor în memoria colectivă a reprezentanților sistemelor vizate ce au drept scop competiția internă neloială pentru recunoașterea publică la nivel local, regional, național și internațional. Relațiile politice și administrative ar trebui, teoretic și practic, să creeze un spațiu de comunicare transparent și complex, punți de colaborare și parteneriate între sistemul politic și sistemul administrației publice, cu scopul asigurării dezvoltării unui sistem democratic și eficient de guvernare. Sistemul politic, în esență, este un subsistem al sistemului social global, care cuprinde relațiile politice, instituțiile politice, cultura politică ce asigură organizarea și conducerea de ansamblu a societății, funcționalitatea sa. Sistemul administrației publice este parte a sistemului social global, la fel ca și sistemul politic. Modalitatea de interacțiune între ele reprezintă complexitatea relațiilor care se stabilesc și influența acestora asupra realizării funcționalității societății. Din păcate, în țările care încă sunt în perioada de tranziție, aceste procese de coabitare sunt stagnante, pe de o parte, din lipsa unei culturi politice participative și pe de altă parte, din lipsa unei strategii vizionare cu privire la necesitățile sistemului administrației publice și mecanismele legale de funcționare a acestuia. Contextul în care a fost adoptată Strategia Națională de Decentralizare a fost unul complex. Contextul în care este implementată această Strategie este și mai complex. Această dihotomie poate fi explicată prin diferențele care există între sistemele birocratice naționale și politicile de reformă, privite prin prisma paradigmei *weber*-iene. Astfel, cercetarea va contribui la extinderea discuțiilor cu privire la necesitatea stabilirii unor criterii foarte clare în ce privește lansarea reformelor și continuitatea acestora, calitatea relațiilor politice și administrative și rolul acestora în administrarea activităților sistemului, precum și rezultatul care este așteptat de către factorii de decizie privind modernizarea administrației publice în Re-

publica Moldova și apropierea acesteia de necesitățile reale ale cetățeanului. Vor fi prezentate, succint, fazele de implementare a Strategiei, problemele principale care apar în proces, eforturile APL și APC în promovarea noilor modele de cooperare și comunicare, și posibila dezvoltare și provocare de viitor a sistemului în cazul implementării pas cu pas a reformei majore în APL. Este de menționat că opțiunile înaintate în prezenta Strategie sunt rezultatul unui proces de consultări ample cu reprezentanții autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, inclusiv nivelul al doilea, efectuate prin intermediul Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM) și a reprezentanților societății civile prin intermediul Consiliului Național pentru Participare (CNP) și altor părți interesate în acest proces de reformă. Strategia Națională de Descentralizare (în continuare – *Strategie*) a fost adoptată de către Parlamentul Republicii Moldova la 5 aprilie 2012. Scopul prezentei Strategii „a derivat din necesitatea planificării strategice a procesului de descentralizare, pentru a consolida capacitățile autorităților administrației publice locale, a îmbunătăți managementul și calitatea serviciilor prestate cetățenilor.” [5] Un rol deosebit în elaborarea Strategiei l-a avut Guvernul Republicii Moldova, care a revitalizat activitatea Comisiei paritare pentru descentralizare, astfel asigurând comunicarea și consolidarea relațiilor politice și administrative între reprezentanții sectorului guvernamental și ai celui neguvernamental. Activitatea Comisiei în acest sens este una determinantă. Comisia paritară pentru descentralizare a fost constituită în vederea coordonării și monitorizării procesului de implementare a descentralizării administrative, în temeiul Legii nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 29-31, art. 91) și are în atribuțiile sale generalizarea soluțiilor propuse de grupurile de lucru sectoriale pentru a le înainta Guvernu-

lui spre aprobare încadrate într-un plan de acțiuni, care va cuprinde etapele distincte de implementare ale procesului de descentralizare.

Etapele de implementare și activitățile pentru atingerea obiectivelor propuse în Strategie sunt următoarele: 1) în primele 12 luni ale anului 2012-2013 este planificată elaborarea și aprobarea de acțiuni concrete ce vor asigura derularea eficientă a procesului de descentralizare pentru atingerea obiectivelor în perioada propusă și etapa a doua are drept scop (2012-2015) realizarea obiectivelor propuse în baza etapei 1, unde sunt create premisele necesare descentralizării reale a administrației publice. Această etapă este una foarte complexă și solicitantă, atât din perspectivele factorului politic cât și din perspectiva factorului administrativ.

În cadrul ședinței Comisiei Paritare pentru descentralizare din 25 octombrie 2012, prezidată de președintele comisiei, ex-premierul R. Moldova, Vlad Filat, în care au participat reprezentanții Guvernului, inclusiv Cancelaria de Stat, reprezentanții administrației publice locale și ai societății civile au prezentat principalele realizări, dar și problemele de implementare a prevederilor din cadrul Planului de acțiuni al Strategiei pentru anii 2011-2015. Fiind ultima ședință organizată în acest sens în anul 2012, este important să menționăm următoarele realizări: a fost elaborat Nomenclatorul competențelor administrației publice locale; a fost elaborată metodologia de estimare a capacităților APL care va servi drept bază pentru transferul de competențe de la ministere la nivel local, în special în domeniul educației și asistenței sociale; au fost organizate cursuri pentru APL și APC în domeniul politicilor de descentralizare în cadrul Academiei de Administrare Publică. În context, a fost expusă și o serie de probleme cu care se confruntă la moment factorii de decizie pentru implementarea planului de acțiuni al prezentei Strategii, precum: lipsa unei

viziuni coerente în procesul de implementare a prezentei Strategii. Această deficiență este determinată de mai mulți factori istorici, politici, economici și culturali, precum și de modelul de guvernare existent în societate și nivelul culturii politice a cetățeanului.

Autorul articolului „Administrația publică croată în perioada de criză” a elaborat o ipoteză prin care își exprimă certitudinea că sistemul administrației publice în statele mici și de tranziție este în permanentă mișcare. Nu întotdeauna această mișcare este și benefică. Autorul confirmă că complexitatea sistemului administrației publice este direct proporțională cu complexitatea sistemului politic în care aceasta se dezvoltă. [5] Totodată, acest sistem interacționează și depinde din ce în ce mai mult de necesitățile sectorului privat, nonformal, civil. Aceste realități determină ca inputurile față de sistem să fie mai mari și mai complexe. Pentru a răspunde necesităților de sistem, este importantă dezvoltarea abilităților profesionale ale funcționarilor publici, pe de o parte, și ale politicienilor care adoptă legi și stau la straja implementării acestora, pe de altă parte.

Să nu excludem faptul ca sistemul administrativ-teritorial în Republica Moldova este fragmentat excesiv, ceea ce reprezintă un impediment major în procesul de implementare a Strategiei. Acest complex de probleme constituie marea provocare a sistemului relațiilor politice și administrative. Astfel, lipsa performanței funcționale a APL este cauzată de limitările de personal și de practicile defectuoase în managementul resurselor umane. [5] De această părere sunt autorii Strategiei și experții care analizează sistemul în complexitatea sa.

La fel, instrumentele cu care pot influența funcționarii publici politicienii și vice-versa sunt diferite. Dacă funcționarii publici posedă expertiză în domeniu, experiența acumulată pe parcursul carierei și longevitatea sub diferiți actori politici, stabilitate, neutralitate politică și imparțialitate, uni-

tate în opoziție cu fragmentarea sistemului politic și grupurile de interese, atunci politicienii au votul cetățenilor, pot numi politicieni de carieră în fruntea instituțiilor publice, pot apela la expertiza externă a sistemului administrativ (echipele de consilieri sau firme de consultanță naționale și internaționale), pot influența crearea bugetului și posibilitatea de a interveni în structura internă a instituțiilor publice. În baza acestor instrumente de influență, pot fi stabilite și relațiile politice și administrative care există la un anumit nivel sau altul între factorii de decizie politici sau administrativi. Astfel, la capitolul organizării și funcționării autorităților administrației publice locale au fost efectuate unele intervenții de ordin legislativ în vederea optimizării și consolidării capacităților administrației publice locale, precum: o modificare de esență la Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală a fost efectuată prin Legea nr. 220 din 19.10.2012, potrivit căreia absența consilierului fără motive întemeiate de la trei ședințe consecutive ale consiliului local reprezintă temei pentru revocarea mandatului acestuia înainte de termen. Aceste modificări înaintate de Guvern au fost necesare din cauza că art. 19 al Legii privind administrația publică locală, precum și art. 11 al Legii privind statutul alesului local stabilesc expres obligativitatea consilierului de a participa la ședințele consiliului și ale comisiei permanente din care face parte. Totodată, art. 5, alin. (2) din Legea privind statutul alesului local și exercitarea mandatului alesului local, prevede încetarea mandatului consilierului înainte de termen în caz de absență fără motive întemeiate de la 3 ședințe consecutive ale Consiliului sau ale comisiei din care face parte. Însă, în art. 24 al Legii privind administrația publică locală, această prevedere a fost omisă, iar drept rezultat al acestei neconcordanțe, după alegerile locale din 2007, activitatea multor consilii locale a fost ineficientă din cauza lipsei de cvorum. [11]

O altă modificare, la fel de importantă, în contextul implementării Strategiei, a fost realizată prin Legea nr. 168 din 11.07.2012 prin care a fost amendată Legea pentru modificarea Legii nr. 768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local. Potrivit modificărilor efectuate, statutul de consilier local, raional sau municipal devine incompatibil cu calitatea de deputat în Parlament, funcția de membru al Guvernului, calitatea de persoană cu funcție de demnitate publică sau funcționar public în cadrul Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, în Aparatul președintelui raionului, în direcții și alte subdiviziuni în subordinea Consiliului Raional, cu calitatea de persoană cu funcție de demnitate publică sau funcționar public în primării și preturile capitalei, precum și calitatea de șef, de șef-adjunct în structurile subordonate autorităților publice locale (instituții publice, servicii, întreprinderi municipale). Această modificare reprezintă, expres, o voință politică prin care se delimitează clar funcțiile și competențele aleșilor locali. [13]

Prin Legea nr. 291 din 29.06.2012 a fost amendată Legea privind administrația publică locală. În temeiul acesteia a fost perfecționată procedura de constituire a consiliilor locale, unde a fost prevăzut expres care probleme urmează a fi examinate în ședință de constituire (validarea mandatelor, constituirea fracțiunilor, a comisiilor consultative și de specialitate). Cu referire la măsurile bugetar-fiscale pentru anul 2013, care au relevanță asupra administrației publice locale și asupra descentralizării, urmează de evidențiat următoarele: introducerea cotei standard a TVA de 20% pentru producția agricolă primară cu restituirea diferenței de 12% (20% – cota nouă, 8% – cota veche) în decurs de 45 de zile. Măsura va avantaja producătorul agricol intern față de importator, căruia nu i se va restitui o parte din TVA și va susține procesatorul de producție agricolă care suportă această diferență până acum. Producătorii agricoli vor beneficia de resti-

tuirea a 12 puncte procentuale. Respectiv, de la bugetul de stat vor primi banii înapoi în timp de 30 de zile, aceasta prevede norma legală care este prevăzută pentru anul 2013. Este de menționat că, la reacția celor ce nu sunt de acord cu acest mecanism, ex-premierul Vlad Filat a solicitat Ministerului Finanțelor instituirea unei Comisii responsabile de restituirea TVA agricultorilor, care ar asigura transparența, implicarea minimă a factorului uman și respectarea termenului prevăzut de legislație în acest sens. Vlad Filat a mai solicitat Inspectoratului Fiscal Principal de Stat (IFPS) să demonstreze maximă atenție și corectitudine în procesul de administrare fiscală în general și, în mod special, în relația cu agricultorii. Această specificare a fost făcută, deoarece deseori, în cadrul reformei, multe decizii sunt adoptate cu suspiciune și neîncredere. Cu toate acestea, obiectivele specifice ale Strategiei trebuie implementate sistemic, complex, cu implicarea factorilor decizionali din domeniu.

O altă componentă importantă din prezenta Strategie care a fost abordată, este componenta socială și educațională analizată prin prisma administrației publice. Astfel, au fost propuse măsuri legislative de eficientizare a utilizării resurselor financiare publice și măsuri sociale întreprinse în acest scop.

Prin Legea nr. 48 din 22.03.12 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici a fost instituit un nou model de salarizare pe principiul motivării în funcție de evoluția în carieră și performanțele profesionale individuale. Totodată, a fost modificată Legea nr. 35-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar prin stabilirea pentru personalul în cauză salarii de funcție care însumează toate plățile suplimentare prevăzute în legislația în vigoare, premiul în mărime de 20% din salariul de funcție și plata premiului anual. De asemenea, au fost majorate salariile persoanelor cu funcție de demnitate publică, inclusiv primari, președinți de raioane și judecători.

Deși Guvernul Republicii Moldova a operat majorări salariale și de pensii în ultimii doi ani, din păcate, criza regională încetinește creșterea economică a țării și Guvernul este forțat să amâne următoarea majorare salariale pentru o parte din categoriile bugetare.

A fost realizată modificarea modului de plată a indemnizației pentru incapacitatea temporară de muncă, care are drept scop diminuarea abuzurilor făcute de unii angajați din contul bugetului de stat și al angajatorului. Angajatorii ar putea achita plăți salariale pentru primele cinci zile de incapacitate de muncă, potrivit noilor modificări ale politicii bugetar-fiscale și vamaie pentru anul 2013. În prezent, pentru incapacitate de muncă prima zi calendaristică este plătită din contul bugetului asigurărilor sociale de stat, a doua, a treia și a patra zi calendaristică – din mijloacele financiare ale angajatorului, iar șomerilor – începând cu a cincea zi calendaristică – din contul bugetului asigurărilor sociale de stat. Modificările în cauză sunt necesare deoarece vor conduce la economii de mijloace financiare în bugetul asigurărilor sociale de stat, și sunt justificate deoarece cheltuielile cresc din an în an, iar în mare parte, acestea se datorează responsabilității reduse a angajatorilor în ceea ce privește crearea condițiilor favorabile la locul de muncă.

Prin Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 1225-XII din 8 decembrie 1992 privind reabilitarea victimelor represiunilor politice nr. 173 din 11.07.2012 a fost modificat modul de restituire a bunurilor, recuperarea valorii acestora prin achitarea de compensații persoanelor supuse represiunilor politice (art. 12 și art. 121). Potrivit acestor modificări, restituirea bunurilor și recuperarea valorii lor ce nu pot fi restituite se efectuează în exclusivitate din contul bugetului de stat prin transfer către bugetele locale de nivelul II. Modificarea dată a fost propusă din considerentul că până la ea bugetele locale de nivelul II nu acopereau cheltuielile pentru efectuarea acestor

plăți. De asemenea, modificările au vizat și cetățenii din stânga Nistrului pentru care li s-a acordat posibilitatea de a se adresa cu cererile de restituire a bunurilor către comisiile speciale din raioanele limitrofe: Rezina, Dubăsari și Anenii Noi.

Legea privind reabilitarea victimelor represiunilor politice stabilea dreptul victimelor represiunilor politice la credit bancar fără dobândă pentru construcția locuinței noi (în cazul în care nu dispuneau de locuință în proprietate) sau pentru reparația locuinței restituite sau avute în proprietate. Din contul bugetului de stat se rambursează 50 la sută din suma creditului obținut. La situația din 1 ianuarie 2011, de credite preferențiale au beneficiat 953 de persoane, victime reabilite ale represiunilor politice, în sumă de 27,5 mln. lei, dintre care 13,7 mln. lei – sub garanția autorităților publice locale. Pentru asigurarea realizării dreptului acestor persoane, prin Legea de modificare a unor acte legislative nr. 48 din 26.03.2011 a fost substituit mecanismul de acordare a creditelor preferențiale prin acordarea indemnizațiilor nemijlocit de către autoritățile administrației publice locale, fără implicarea instituțiilor financiare, în cuantum de 50 la sută din mărimea stabilită de Guvern pentru restaurarea caselor vechi. Beneficiarii constituie persoanele care, la situația din 1 ianuarie 2010, dețineau scrisori de garanție pentru obținerea creditelor preferențiale, eliberate de autoritățile administrației publice locale, dar care nu au obținut creditele nominalizate.

Totodată, prin **Legea nr. 91 din 01.11.2011** cu privire la completarea unor acte legislative a fost modificată competența autorităților publice în domeniul înființării, reorganizării și lichidării instituțiilor de învățământ de stat, astfel încât instituțiile de învățământ gimnazial și liceal vor putea fi constituite, reorganizate sau lichidate de către Ministerul Educației la propunerea autorităților publice locale de nivelul doi, până acum lucrul acesta se făcea la propunerea autorităților publice locale de nivelul unu.

La moment, există o serie de inițiative legislative care urmăresc descentralizarea sistemului fiscal, oferind o mai mare libertate financiară autorităților publice locale. În prezent, autoritățile locale sunt limitate în ceea ce privește gestionarea impozitelor și taxelor și, ca urmare, au un potențial fiscal insuficient. Totodată, autorii constată că „numeroasele înlesniri și facilități stabilite prin lege erodează baza fiscală, iar sistemul existent de transferuri între administrația publică centrală și cea locală de diferite niveluri este ineficient și descurajează efortul fiscal al autorităților locale.”

În linii generale, acestea sunt unele dintre modificările care au fost operate în procesul de optimizare a relațiilor existente dintre politic și administrativ, astfel realizându-se un transfer de competențe tot mai mare administrației publice locale de nivelul unu și doi. În context, Tony Verheijen și Aleksandra Rabrenovic consideră că criteriile care trebuie respectate în acest proces de implementare a Strategiei prin prisma relațiilor politice și administrative sunt următoarele: a) dezvoltarea din perspectivă istorică a relațiilor dintre politicieni și funcționarii publici cu repercusiunile tranziției trebuie analizată sub toate aspectele teoretice și praxiologice; b) existența cadrului legal care reglementează relațiile dintre politic și administrativ, gradul de formalizare a acestora și tipul de model acceptat de întreaga societate; c) cultura politică și tradițiile sociale și economice; d) evoluția procesului de dezvoltare a politicilor și rolul funcționarilor publici în acest proces continuu. [2]

În mare parte, paradigma wilsoniană în ce privește dezvoltarea relațiilor dintre guvernare și funcționarii publici este clară:

politicienii elaborează politicile, iar funcționarii publici le implementează. Chiar dacă această abordare este prezentată într-o manieră învechită în comparație cu transformările prin care trece sistemul administrației publice, ea persistă în statele cu democrație în dezvoltare. Factorii care determină această realitate au fost expuși anterior. Strategia adoptată în Republica Moldova pentru perioada de 3 ani, propune schimbarea acestei abordări, în special prin modificarea a peste 40 de acte normative care stabilesc atribuții normative pentru APL, urmate de o serie de acțiuni prioritare importante pentru asigurarea unei autonomii reale a administrației publice. În continuarea abordării lui Wilson, modelul care poate fi atribuit sistemului administrației publice din Moldova este direct conectat la „modelul stilului de viață de oraș,” care în accepțiunea lui Peters reprezintă, pe lângă relațiile de subordonare și relațiile de coordonare, când funcționarii publici sunt în relații bune cu politicienii, și pentru binele localității colaborează în condiții de coabitare pașnică. [9] Este un model pragmatic, însă care are și dezavantajele sale. Este imperios necesar ca obiectivele Strategiei la final de implementare să corespundă necesităților. [4]

În concluzie, putem constata că la nivel de implementare, instituțiile statului încă nu sunt suficient de transparente și nu au tendința de organizare a relațiilor politice și administrative într-o manieră corectă și coerentă. Multitudinea de probleme cu care se confruntă sistemul administrației publice și sistemul politic, privit ca un tot întreg, periclitează din mersul reformei, ceea ce va stagna procesul de descentralizare a APL.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta europeană a autonomiei locale (Strasbourg, 15 octombrie 1985), extras din <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Romanian/122-Romanian.pdf>> la 14 aprilie 2013.
2. Zeljko Sevic. Politico-administrative relationships in small states.// „Bank of Valletta

Review,” no. 23, Spring 2001, extras din <<http://www.bov.com./filebank/documents/BR23 Pol-Admin Rel in small states>> la 3 mai 2013.

3. Ivan Koprivic. The Croatian Public Administration is in a stormy period.// „Hrvatska Javna Uprava,” god. 9 (2009), br. 3, pag. 609-616.
4. Tony Verheijen, Aleksandra Rabrenovic. Politico-administrative relations in Central and Eastern Europe: an irresolvable stalemate?// Extras din <<https://www.google.md/search?q=Tony+Verheijen%2C+Aleksandra+Rabrenovic+Politicoadministrative+relations+in+Central+and+Eastern+Europe%3A+an+iresolvable+stalemate%3F&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:en-US:official&client=firefox-a&channel=fflb>> la 6 aprilie 2013.
5. Lege pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015, nr. 68 din 05.04.2012.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148/465 din 13.07.2012.
6. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006.
7. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006.
8. Sunhilde Cuc. Locul guvernării corporative în contextul general de guvernare.// „Annals of the Oradea University. Fascicle of Management and Technological Engineering,” 2009, pag. 1752-1758.
9. B. Guy Peterson. The changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions.// „Viesoji Politika Ir Administravimas,” 2003, nr. 5, pag. 5-20.
10. Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 48 din 26.03.2011.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 53/114 din 04.04.2011.
11. Legea pentru completarea art. 24 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, nr. 220 din 19.10.2012.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-251/808 din 07.12.2012.
12. Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 291 din 21.12.2012.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 22-25/82 din 01.02.2013.
13. Legea pentru modificarea Legii nr. 768-XVI din 2 februarie 2000 privind statutul aleșului local nr. 168 din 11.07.2012.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 190-192/642 din 14.09.2012.

Prezentat: 5 februarie 2015.

E-mail: nighinaa@gmail.com

Asigurarea egalității de gen în contextul prevederilor Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană

Elena STUDENEANSCHI,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The 27th of June 2014 Republic of Moldova starts a new page in its history, Republic of Moldova and European Union has signed the Association Agreement. This Agreement shows the Moldova's aspirations to the European future and returning to the European Family. The Association Agreement targets important areas such as economic sector, public administration, social policy, consumer protection, public finance, fiscal policy etc. There are some important objectives for the gender politics which provide gender equality in politic, social and economic life. These objectives should be implemented by reforms and political dialogue at all the levels. There is a need not only in political will, but in cooperation between Moldova's executive and legislative organs and the massive implication of civil society. The first step is the establishment of rates of the women participation in politics and their representation on the electoral lists. The legal framework should provide all the mechanisms of women's participation in decision-making process. The Association Agreement represents the way to the implementation of the necessary reforms and modernization of the Republic of Moldova.

În data de 27 iunie 2014, la Bruxelles, a avut loc semnarea Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană. Respectivul acord reprezintă un plan bine definit al implementării reformelor necesare pentru modernizarea Republicii Moldova. Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană vizează sfere importante din sectorul economic, administrația publică, politica socială, protecția consumatorilor, finanțele publice, politica bugetară ș. a. Politicile *gender* reprezintă una dintre preocupările fundamentale ale Uniunii Europene, în acest sens Acordul de Asociere include prevederile privind asigurarea oportunităților egale dintre genuri, iar pentru promovarea politicilor de gen la nivel de strategie națională acest acord reprezintă un pas impor-

tant în asigurarea egalității dintre genuri în viața politică, economică și socială.

Implementarea prevederilor Acordului de Asociere a fost aprobată de către Guvernul Republicii Moldova prin Planul Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE 2014-2016. Planul Național de Acțiuni prezintă o Agendă de Asociere în care sunt prevăzute prioritățile, măsurile de implementare, instituțiile responsabile, precum și termenul de implementare a tuturor prevederilor. Prevederile privind asigurarea oportunităților egale dintre genuri sunt prevăzute în capitolul IV al Acordului de Asociere: „Ocuparea forței de muncă, politica socială și asigurarea oportunităților egale.” Art. 32, pct. (f) al Acordului de Asociere prevede asigurarea oportunităților egale cu scopul consolidării egalității dintre ge-

nuri și asigurării oportunităților egale dintre femei și bărbați, precum și combaterea discriminării din orice fel de motive. Prevederile articolului 32 stipulează prioritățile ce țin de egalitatea de gen:

- promovarea egalității de gen și asigurarea tratării egale dintre femei și bărbați în viața social-economică, inclusiv în sectorul aplicării legii și măsurilor practice pentru abordarea diferenței de remunerare între femei și bărbați;

- armonizarea cu standardele europene în ce privește regulile de sănătate și siguranță, regulile pentru protecția maternității și regulile de reconciliere a responsabilităților părintești și profesionale;

- promovarea participării femeilor în procesul decizional, în viața publică și politică și implementarea activităților specifice în această direcție. [1]

Conform datelor Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova, câștigul salarial mediu net lunar al unei femei este de 2902 lei, iar al unui bărbat este de 3262 lei. Această diferență devine mai vizibilă în funcție de domeniul de activitate și poziția ocupată. Problema diferenței de remunerare între femei și bărbați poate fi soluționată doar prin norme legislative, care obligă angajatorul să remunereze angajatul nu în funcție de sex, ci în funcție de calitatea muncii prestate, rezultatele obținute, randamentul și alți indicatori reali.

O altă prevedere a Acordului de Asociere este promovarea participării femeilor în procesul decizional, această problemă fiind una stringentă atât pentru viața publică cât și politică a Republicii Moldova. Participarea femeilor în procesul decizional în viața publică și politică rămâne o problemă acută pentru societatea noastră atât la nivel central cât și la cel local. Conform studiului realizat de Centrul de Investigații Sociologice și Marketing „CBS-AXA” din Chișinău la comanda Centrului Parteneriat pentru Dezvoltare, cu sprijinul financiar al fundației Soros-Moldova și al Guvernului Suedi-

ei, percepțiile populației privind prezența femeilor în cercul decizional de orice nivel sunt „centrist-masculinizate”. Femeile sunt mai mult acceptate sau chiar preferate bărbaților în funcții decizionale la nivelul de jos (președinte al comitetului părintesc – 23,5% de acceptări, director de școală – 15,9%). Însă odată ce importanța postului crește, gradul de preferință al unei femei pentru acel post scade, în favoarea unui bărbat. Potrivit studiului, doar 7% dintre femeile din Republica Moldova participă la consultarea bugetului comunității. [2]

Conform datelor statistice privind ponderea femeilor în organele de luare a deciziilor pentru perioada 2011-2013, numărul de participare a femeilor la procesele decizionale la nivel central a înregistrat o creștere. Astfel, în 2011 ponderea femeilor-ministru în cadrul ministerelor era de 6,3%, în 2012 era de 18,7%, iar în 2013 era de 25%. Ponderea femeilor-deputați în parlament pentru perioada 2011-2013 a fost de 19,8%. Ponderea femeilor în organele de poliție în 2011 era de 9,8%, în 2012 era de 17,9%, iar în 2013 era de 18,3%. Creșterea înregistrată în organele de poliție reprezintă rezultatul reformei poliției promovate în această perioadă. Creșterea numărului doamnelor-ministru se datorează politicilor active de gen promovate de Guvern, precum și voinței politice, fiecare partid aflat la guvernare înțelege importanța promovării femeilor în organele de luare a deciziilor.

Aplicarea politicilor de egalitate de gen urmează a fi realizate în continuare prin prevederile Acordului de Asociere care include următoarele măsuri:

1. Implementarea Programului național de asigurare a egalității de gen pe anii 2010-2015 și asigurarea monitorizării Planului de Acțiuni pentru implementarea acestuia.

2. Implementarea Recomandărilor Comitetului O.N.U. pentru eliminarea discriminării împotriva femeii (CEDAW).

3. Desfășurarea atelierelor de lucru privind asigurarea egalității la angajare, remu-

nerare între femei și bărbați și asigurarea unui tratament egal între femei și bărbați în viața socială și economică.

4. Crearea unităților *Gender* în cadrul autorităților naționale în vederea asigurării respectării și protejării principiilor egalității de gen. [3]

Un rol important în implementarea reformelor joacă partidele politice, de voința cărora depinde cât de corect și rapid vor fi realizate reformele necesare, dar care au și rolul de a comunica cetățenilor importanța și finalitatea acestora. În promovarea politicilor de gen trebuie să fie implicată și societatea civilă, care transmite cetățenilor mesajul despre importanța egalității între bărbați și femei în sfera politică, economică și socială. Schimbările respective sunt dificil de realizat în cazul în care nu se bucură de susținerea cetățenilor, iar pentru a beneficia de suportul larg al societății este important de organizat campanii de informare privind necesitatea implementării prevederilor Acordului de Asociere și, în special, a egalității de gen.

În scopul consolidării egalității dintre genuri este nevoie nu doar de voință politică, ci și de o colaborare strânsă dintre autoritățile centrale și locale. Doar prin insistență, suport legislativ, stabilirea mecanismelor clare de implicare a femeilor în viața politică pot fi asigurate oportunități egale dintre bărbați și femei. Un astfel de cadru legal oferă legea privind cotele de participare a femeilor în viața politică și de reprezentare a femeilor pe listele electorale. Proiectul de lege privind cota de participare a femeilor de 30% a fost aprobat în prima lectură de vechiul legislativ. De aprobarea proiectului de lege menționat depinde cât de eficient vor fi realizate politicile de gen în Republica Moldova, dar și creșterea numărului femeilor implicate în procesele de luare a deciziilor. Implementarea prevederilor Acordului de Asociere reprezintă o cale sigură spre normele și valorile europene, reformarea sistemului, modernizarea Republicii Moldova și oferă un suport ferm în promovarea și realizarea politicilor de gen.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte, semnat la Bruxelles la 27.06.2014 și ratificat de Parlamentul Republicii Moldova la 02.07.2014.
2. Raport realizat în urma sondajului de opinie „Participarea femeilor și bărbaților din Republica Moldova în procesul decizional” de către Centrul de Investigații Sociologice și Marketing „CBS-AXA” la comanda Centrului Parteneriat pentru Dezvoltare, cu sprijinul financiar al fundației Soros-Moldova și al Guvernului Suediei, anul 2012.
3. Planul Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 808 din 07.10.2014.

Prezentat: 2 martie 2015.

E-mail: estudeneanschi@gmail.com

Evoluția poziționării Republicii Moldova în diverse clasamente internaționale

Alexei STURZA,
master în management, doctorand,
Institutul Național de Cercetări Economice
al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

The countries can be compared by different criteria and indicators. We can distinguish at least 3 types of international ratings: analytical, Millennium Development Goals and synthetic. The global position of the Republic of Moldova in most international ratings improved in recent years, but we are frequently in the second half of the list and we have more weaknesses than strengths. The latter may be strategically vulnerable and need more attention of the competent public authorities.

Key words: *evolution, indexes, indicators, international ratings, position, positioning, the Republic of Moldova.*

Țările lumii pot fi comparate și analizate potrivit diferitelor criterii și indicatori. Clasamentele internaționale se utilizează tot mai frecvent în ultimele decenii, adică în epoca globalizării, permițând măsurarea și ierarhizarea relativă a progreselor obținute de fiecare țară în diferite domenii ale politicilor publice în raport cu celelalte state ale lumii. Totodată, construirea seriilor de timp oferă un material statistic și analitic bogat care relevă tendințele de evoluție în timp a fenomenelor interesate la diferite niveluri: național, regional, continental, global etc. (un anumit tablou al lumii).

Putem distinge, cel puțin, 3 tipuri de clasamente internaționale:

1. *(Macro- și mondo) indicatori analitici sau individuali* care măsoară anumite aspecte importante și concrete ale fenomenelor studiate, cum ar fi numărul populației sau PIB.^{1,2}

2. *ODM* – obiective generale, ținte concrete și indicatori cantitativi specifici (preponderent, procentuali, de regulă,

analitici) de monitorizare a dezvoltării la nivel global pentru perioada 2000-2015, care au fost stabilite în cadrul Declarației adoptate la Summit-ul Mileniului din 8 septembrie 2000, semnată de 189 de țări ale ONU, printre care și Republica Moldova. [11]

3. *(Macro- și mondo) indicatori sintetici sau agregați*, care cuantifică domenii de interes mult mai generale și cuprind zeci și uneori sute de indicatori individuali și chiar sintetici, de regulă, sub formă de indici fără unități de măsură obiective (punctaje sau scoruri numerice după o anumită scară).

Autorul a selectat în prezentul articol un set de clasamente internaționale reprezentative și cunoscute de cele 3 tipuri pentru Moldova în scopul evaluării evoluției poziției globale a acesteia și, eventual, a înaintării unor recomandări pentru obținerea unor progrese mai vizibile de către țara noastră pe arena internațională. În continuare, vom descrie evoluția indicatorilor în cauză.

1. Indicatorii analitici.

1.1. Populația și suprafața.

1.1.1. *Populația* (în locuitori) lumii a crescut într-o progresie geometrică în ultimele decenii, practic, dublându-se de la cca 3.692 mln. în anul 1970, la 7.212 mln. în 2014. [16] În același timp, în Moldova, se observă tendința stabilă de depopulare din 1992. De pildă, dacă în 1970 populația republicii a fost de 3.569,8 mii, atunci în 2014, conform datelor preliminare ale ultimului recensământ, numai de 2.913,3 mii (fără Transnistria), adică s-a micșorat cu 656,6 mii sau cu 18,4%. [2] În 2014, Moldova ocupa locul 133 din 247 țări (și teritorii dependente) după numărul populației, iar cota acesteia în populația mondială s-a redus de la 0,097% la 0,049% sau de 2,39 ori. [16]

1.1.2. *Suprafața* (km²) Moldovei constituie 33.846 km² sau numai 0,025% din suprafața uscatului – 134,94 mln. (fără Antarctica), ocupând locul 139/249. [16]

1.2. PIB.

1.2.1. *PIB (în termeni de PPC) nominal* (mlrd. USD). Potrivit estimărilor FMI, în 2013, PIB-ul Moldovei în termeni de PPC a fost de 16,6, constituind numai 0,016% din PIB-ul mondial de cca 101.933,9 și clasându-se pe poziția 140/188. [4]

1.2.2. *PIB (în termeni de PPC) nominal pcdl* (USD). În 2013, indicatorul dat a fost, pentru statul nostru, de 4.669, ocupând locul 130/185, iar media mondială a atins 14.293 (de 3,06 ori mai mult).

1.2.3. *Ritmul anual de creștere a PIB-ului real* (%), în prețuri constante, deci se elimină factorul inflației). În 2000-2012, reieșind din datele BM, economia Moldovei a crescut, în medie, anual, cu 4,64%, mai repede decât economia mondială (2,72%).

1.3. Alți indicatorii macroeconomici.

1.3.1. *Rata șomajului* (%). Potrivit esti-

mărilor OIM, rata șomajului în Moldova a scăzut de la 8,5% (locul 85/174) în 2000 la 5,6% (locul 63/174) în 2012 sau cu 2,9 p.p. Menționăm că, în aceeași perioadă, rata globală a șomajului s-a redus de la 6,3% la 5,9% sau cu 0,4 p.p.

1.3.2. *Ritmul anual al inflației* (indicele prețurilor de consum, %). Dacă în 2000 inflația a constituit 31,1% (un ritm ridicat – locul 153/161 într-un clasament inversat, adică primul loc este ocupat de țara cu inflația minimă), atunci în 2012 acesta era deja 4,6% (locul 108/179, se încadra în nivelul-țintă de 5%), diminuându-se de 6,76 ori. În perioada analizată, inflația mondială nu a depășit 10% (un ritm normal/natural). De pildă, dacă în 2000 ea a fost de 3,5%, atunci în 2012 3,7% (+0,2 p.p.). În iulie 2014, ritmul inflației în Moldova a fost de 5,3% (locul 111/162 într-un clasament inversat).

1.4. Alți macroindicatori statistici.

1.4.1. *Speranța de viață la naștere* (ani) în Moldova a crescut de la 66,9 în 2000 (ratingul 128/201) la 71 (122/193) în 2012 sau cu 4,1 ani (+6,1%). În perioada de față, media globală s-a majorat de la 67,7 la 70,8 – cu 3,1 ani (+4,6%). Cu toate acestea, analiza de gen arată, că bărbații noștri trăiesc mai puțin – 67 ani (clasamentul 124/193) în 2012 (+2,58 ani sau +4% comparativ cu 2010) – cu 1,5 ani sau cu 2,2% mai puțin decât la nivel global – 68,5 ani (+2,79 ani sau 4,2% față de 2010). În același timp, femeile din Moldova (ratingul 2012 – 115/193) trăiesc cu 1,5 ani sau cu 2% în plus (+2,94 ani sau +4,1% în raport cu 2010) comparativ cu „colegele” lor din lume – 73,5 ani în 2012 (+3,36 ani sau +4,8% peste nivelul anului 2010). [1]

2. **ODM la nivel global și național** (a se vedea tabelul 1, unde au fost selectați indicatorii existenți la ambele niveluri):

Tabelul 1. Indicatorii de monitorizare a ODM, %

Nr. d/r	Indicatori	Republica Moldova					(Toate) țările ONU				
		Anul 1	Valoarea 1	Anul 2	Valoarea 2	Ținta finală 2015	Anul 1	Valoarea 1	Anul 2	Valoarea 2	Ținta finală 2015
1.1	Rata sărăciei extreme	1992	17	2013	0,3	3,5	1990	36	2010	18	18
1.4 (a)	Rata anuală de creștere a PIB pe persoană ocupată	1991	-15,96	2012	1,51		2001	0,6	2013	1,5	
1.5 (a)	Rata ocupării populației	2000	54,8	2012	38,4		1991	62,2	2013	59,7	
1.8	Rata incidenței malnutriției la copii în vârstă de până la 5 ani	2000	20,9	2012	10		1990	25 ^{**3}	2012	15 [*]	12,5 [*]
2.1	Rata netă de înmatriculare în învățământul primar	2000		2012			1991		2012		
2.1 (a)	Totală		92,6		90,5			82,1		91,1	100
2.1 (b)	Băieți		93		90,6			86,6		91,9	
2.1 (b)	Fete		92,1		90,5			77,3		90,3	
2.3	Rata alfabetizării tinerilor (15-24 ani)	2000		2012			1990		2011		
2.3 (a)	Totală		99,5		100	99,5		83,2		89,4	
2.3 (b)	Băieți		99,4		100			87,7		92,1	
2.3 (b)	Fete		99,7		100			78,6		86,9	
	IPG (fete / băieți)		0,997		1			1,116		1,06	
	Rata alfabetizării adulților (de la 15 ani)	2004	99,87	2013	99,6	99,5	1990	76	2012	84	

3.1	IPG (fete / băieți) la admitere în învățământul:	1990		2012		1991		2012			
3.1 (a)	primar		0,99		1		0,89		0,97	0,97-1,03	
3.1 (b)	secundar		1,09		1,02		0,84		0,97		
3.1 (c)	terțiar	1995	1,15		1,32		0,91		1,08		
3.2	Ponderele femeilor în ocuparea salarială în sectorul nonagricol	1999	52,9	2012	54,9	1990	35,4	2012	39,8		
3.3	Cota mandatelor deținute de femei în Parlament (cel puțin, într-o cameră)	1997	4,8	2014	18,8	30	1990	12,8	2014	22,1	
4.1	Rata mortalității copiilor până la 5 ani, cazuri la 1000 de născuți vii	1990	32,3	2013	12	15,3	1990	90	2012	48	30
4.2	Rata mortalității infantile (până la 1 an)	1990	26,7	2013	9,4	13,2	1990	63	2012	35	
4.3	Ponderele copiilor în vârstă de 12-23 luni vaccinați împotriva rujeolei	1992	73	2013	96,8	96	1990	73	2012	84	80
5.1	Rata mortalității materne, ⁴ cazuri la 100.000 de născuți vii	1990	61	2013	15,8	13,3	1990	380	2013	210	95
5.2	Rata nașterilor asistate de personal medical calificat	2000	99,3	2013	99,8	99	1990	57	2012	69	100
5.4	Rata natalității adolescente, născuți vii la 1.000 femei în vârstă de 15-19 ani	1990	57,4	2011	25,9		1990	58,8	2011	50,1	
6.1 (a)	Rata incidenței HIV, număr de cazuri noi la 100 persoane în vârstă de 15-49 ani	1991	0,01	2013	0,06		2001	0,09	2012	0,05	

6.1 (b)	Rata prevalenței HIV, număr de infecții în vârstă de 15-49 ani la 100 persoane în vârstă respectivă	1990	0,1	2013	0,6		1990	0,3	2012	0,8	
6.9 (c)	Rata mortalității asociate cu tuberculoză, cazuri la 100000 locuitori	1990	5,6	2012	14,4	10	1990	25	2012	13	12,5
7.1	Gradul de împădurire	1990	9,7	2012	10,9	13,2	1990	32	2010	31	
7.2 (b)	Emisiunile de CO ₂ de la sursele staționare și transportul auto, tone metrice pcld	1992	4,79	2010	1,72		1990	4,08	2010	4,57	
7.6 (a)	Proporția ariilor naturale (terestre și maritime) protejate pentru conservarea diversității biologice	1990	1,16	2012	4,76	4,65	1990	8,3	2012	14	
7.8	Proporția locuitorilor cu acces permanent la surse îmbunătățite de apă	2000	37,8	2012	62**s	65	1990	76	2012	89	99
7.9	Ponderele populației cu acces la canalizare îmbunătățită	2000	31,8	2013	60,2**	65	1990	49	2012	64	75
8.F	Nivelul de penetrare la 100 locuitori:			2013			1995		2014		
8.14	telefonie fixă	1990	10,59		34,4	56,8		12		15,3	
8.15	telefonie mobilă	1996	0,02		124,5	75,6		1,6		95,8	
8.16	utilizatori de Internet	1997	0,03	2012	57	86,7		0,8		40,3	

Sursa. Elaborată de autor. În baza. [2; 11; 12]

2.1. Eradicarea sărăciei extreme și a foametei. inclusiv pentru femei și tineri. Atât la nivel național, cât și la cel mondial observăm o

2.1.1. Ținta 2015 pentru rata sărăciei extreme a fost atinsă deja în 2010 la nivel global și în 2007 la nivel național. Ținem să menționăm că, în Moldova, în 2000-2013, aceasta a scăzut de 174 ori; totodată, la nivel global, în 1990-2010, numai de 2 ori. Totuși problema sărăciei încă persistă.

2.1.2. Atingerea ocupării complete și productive și a lucrului decent pentru toți, Pe de altă parte, rata ocupării populației a scăzut brusc la noi (-16,4 p. p.) și moderat (-2,5 p. p.) în lume.

2.1.3. Reducerea malnutriției. La scară planetară, în 1990-2013, rata malnutriției s-a redus de la 23,6% la 14,3% sau cu 9,3 p. p., însă încă nu a fost atinsă ținta de 11,8%

(în 2013, 842 mln. oameni sufereau de foame cronică). În Moldova, se monitorizează, în special, rata malnutriției la copii sub 5 ani, care, în 2000-2013, s-a micșorat de 2,09 ori. În țările în curs de dezvoltare, aceasta s-a diminuat cu 10 p. p., neatingând încă ținta de 12,5%.

2.2. Asigurarea accesului universal la învățământul primar. La scară planetară, rata netă de înscriere în învățământul primar a crescut, în 1991-2012, cu 9 p. p., iar a fetelor – cu 13 p. p. În Moldova, în 2000-2012, constatăm un trend invers (-2,1 p. p.). Rata globală de alfabetizare a tinerilor a sporit, în 1990-2012, cu 6 p. p. În schimb, în 2012, 126 mln. tineri și 781 mln. adulți au fost analfabeți. Rata națională de alfabetizare a tinerilor și a adulților s-a stabilizat la nivelul țintei de 99,5%.

2.3. Promovarea egalității de gen și împuternicirea femeilor.

2.3.1. Eliminarea disparității de gen în educație. În 1991-2012, au fost atinse țintele milenare pentru indicii parității de gen pentru ratele brute de înmatriculare în învățământul primar și secundar. În schimb, în învățământul terțiar, paritatea s-a inversat în favoarea fetelor. În Moldova, situația este similară, însă predominarea fetelor în învățământul terțiar a sporit simțitor (+14,8%).

2.3.2. Sporirea reprezentării femeilor în posturile de luare a deciziilor, în particular, în Parlament. Atât în lume cât și în Moldova, observăm tendința pozitivă în acest sens. Cu toate acestea, reprezentativitatea politică a femeilor este încă foarte scăzută, iar Moldova rămâne în urma planetei. Totodată, ținta națională de 30% este irealizabilă, cel puțin, în 2015.

2.3.3. De asemenea, remarcăm și majorarea ponderii femeilor în ocuparea salarială în sectorul nonagricol la ambele niveluri, însă dacă în Moldova femeile au majoritatea, atunci în lume – bărbații.

2.4. Reducerea mortalității infantile.

2.4.1. Diminuarea ratei mortalității co-

piilor sub 5 ani. La nivel mondial, în 1990-2012, aceasta a scăzut de 1,88 ori, totuși ținta de 30% rămâne de neatins, cel puțin, în 2015. În Moldova, în 2000-2013, rata respectivă s-a redus de 1,93 ori, iar ținta de 15,3% a fost atinsă deja în 2013.

2.4.2. Scăderea mortalității infantile este evidentă atât în Moldova (de 2,8 ori, chiar surclasând ținta de 13,2‰) cât și în lume (de 1,8 ori, rămânând încă înaltă).

2.4.3. Creșterea proporției de copii mici vaccinați împotriva rujeolei. În 1990-2012, proporția globală în cauză s-a majorat cu 11 p.p., depășind ținta de 80%. În țara noastră, în 1992-2013, aceasta a sporit cu 23,8 p.p. și a întrecut ținta de 96%.

2.5. Îmbunătățirea sănătății materne.

2.5.1. Reducerea ratei mortalității materne – evidențiem atât la scară planetară cât și la noi. Deși, în ambele cazuri, atingeră țintei 2015 este ireală, totuși situația la acest capitol în Moldova este mult mai bună.

2.5.2. Apropierea ratei nașterilor asistate de personal medical calificat la 100%. Cu toate că rata dată a crescut, la nivel de glob, în 1990-2012, cu 12 p.p., ținta încă rămâne prea înaltă. În Moldova, aceasta întrecea stabil ținta de 99%.

2.5.3. Remarcăm, în 1990-2011, reducerea ratei natalității adolescente la nivel de țară (de 2,2 ori) și de glob (-8,7 p.p.).

2.6. Combaterea HIV/SIDA, tuberculozei și altor maladii.

2.6.1. Stoparea răspândirii HIV/SIDA. La nivel mondial, constatăm numai scăderea ratei incidenței HIV în 1,8 ori, la cel național, însă „zborul” acesteia de 6 ori. La ambele niveluri a crescut, în progresie geometrică, rata prevalenței HIV de 6 ori în Moldova și de 2,7 ori în lume.

2.6.2. Reducerea ratei mortalității asociate cu tuberculoza este caracteristică atât pentru lume cât și pentru Moldova. Totuși în 2012, rata noastră depășea media mondială cu 1,9.

2.7. Asigurarea durabilității mediului.

2.7.1. Sporirea gradului de împădurire, în 1990-2012, numai cu 1,2 p. p. este caracteristică pentru Moldova, deși ținta de 13,2% este irealizabilă. La scară planetară, în 1990-2010, a fost pierdut 1 p. p. din suprafața pădurilor, iar în 2000-2010, cca 13 mln. ha au fost despădurite anual.

2.7.2. Stoparea emisiunilor de CO² nu s-a întâmplat. În 1990-2010, emisiunile globale au crescut de la 21,55 la 31,387 mld. tone sau cu 45,6%, iar pcld – cu 12%. La noi, în 1992-2010, remarcăm diminuarea de 2,8 ori a emisiunilor pcld.

2.7.3. Creșterea proporției ariilor naturale protejate pentru conservarea diversității biologice: ținta finală pentru Moldova a fost atinsă încă în 2006 și se menține la nivelul de 4,76% din 2007. Cu toate acestea, la scară mondială, proporția dată în 2012 a fost 14% sau de 2,9 ori mai mult decât la noi.

2.7.4. Majorarea ponderii populației cu acces la surse sigure de apă și la canalizare îmbunătățită observăm la nivel național și mondial, deși țintele încă nu au fost atinse (la nivel global sunt irealizabile, dar și noi am rămas în urma planetei).

2.8. Crearea parteneriatului global pentru dezvoltare.

2.8.1. Edificarea societății informaționale: atât în Moldova cât și în lume, sectorul TIC a făcut un salt cantitativ și calitativ. De ex., reliefăm o dinamică exponențială a telefoniei mobile și a utilizatorilor de Internet. În schimb, piața telefoniei fixe se află deja în declin. [2; 11; 12]

3. Indicatorii sintetici.

3.1. DB – este publicat anual de BM începând cu 2004 și a ajuns deja la cea de-a 12-a ediție. Ultimul raport – DB 2015 (pentru 2014) – include 10 seturi de indicatori pentru diferite etape ale reglementării afacerilor și 36 indicatori și în premieră a fost introdus un punctaj de la 0 la 100 pentru fiecare set și un punctaj total – DTF, astfel țările lumii au putut fi comparate în mod direct. În 2014, Moldova și-a îmbunătățit vizibil mediul de afaceri, clasându-se pe treap-

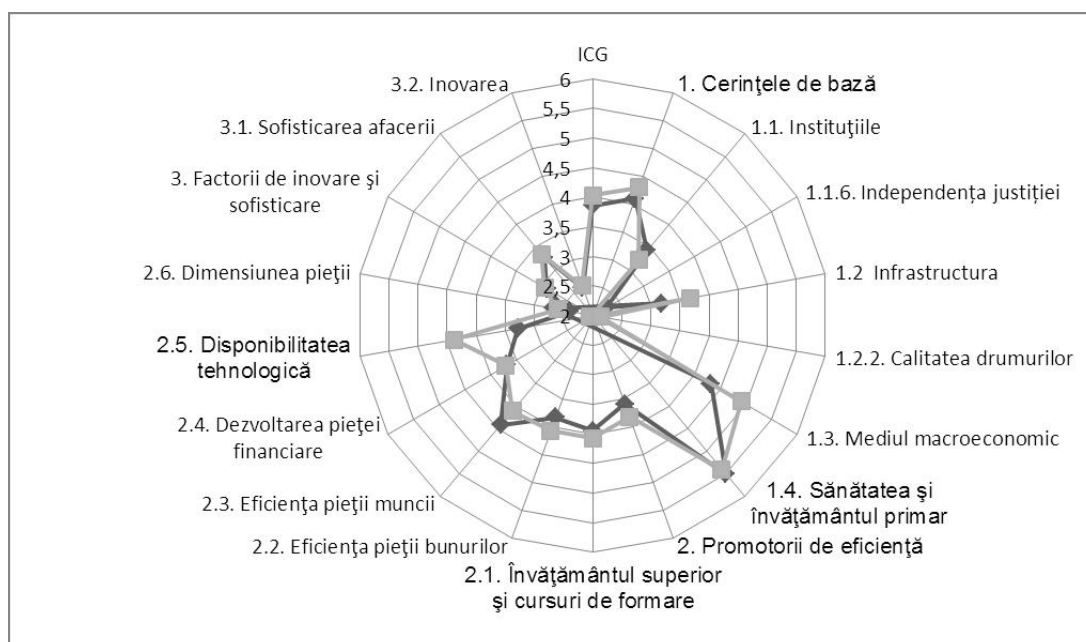
ta 63/189, comparativ cu 2005 – 83/155. În 2014, DTF total al țării noastre a punctat 66,6, inclusiv la capitolul lansarea afacerii – 92,16 (locul 35/189 comparativ cu 84/175 în 2006 datorită reducerii multiple a numărului de proceduri (de 2,2 ori), timpului (de 7 ori), costului (de 5,7 ori) și capitalului minim (până la 0% din venitul pcld) necesar pentru înregistrarea unei întreprinderi (mici). De asemenea, în 2014, am avut un DTF înalt (86,1) la înregistrarea proprietății (poziția 22/189, în 2006 – 47/175). Deși DTF nostru la obținerea creditului a fost unul mediu (70), totuși am „zburat” în rating (23/189 față de 101/175 în 2006). Pe de altă parte, constatăm progrese și rezultate medii la executarea contractelor (DTF – 66,68, treapta 42/189 în 2014 în raport cu 55/175 în 2006), protecția inventatorilor (minoritari în 2014: DTF – 58,33, poziția 56/189. Pentru comparație: ratingul Moldovei la protecția (tuturor) inventatorilor în 2006 a fost de 99/175), percepția impozitelor (DTF – 58,33, locul 70/189 în 2014 și 119/175 în 2006) și închiderea afacerii (DTF – 53,32, treapta 58/189 și 78/175 în 2006). În pofida faptului că DTF nostru la capitolul comerț exterior a fost unul mediu (comparativ cu alte seturi de indicatori) – 54,97, ne-am prăbușit în clasament: de la 105/175 în 2006 la 152/189 în 2014. La fel, și conectarea la (o sursă de) electricitate: DTF – 59,73, ratingul 149/189 – totuși mai înalt decât 160/183 în 2011. Cel mai rău stăm la obținerea permisunilor în construcții (DTF – 48,11, locul 175/189 și 158/175 în 2006). [3]

3.2. ICG este publicat anual de FEM începând cu 1979 și evaluează competitivitatea economiilor studiate pe baza unei ample game de factori care afectează mediul de afaceri, grupate în 3 subindici, 12 piloni și 114 indicatori. În 2010-2014, ICG al Moldovei s-a majorat de la 3,86 la 4,03 pe o scară de la 1 la 7 sau cu 4,4%, în timp ce ratingul acesteia a urcat de la 94/139 la 82/144. Menționăm că, în aceeași perioadă, ICG mediu la nivel mondial abia a cres-

cut de la 4,19 la 4,21 sau numai cu 0,5%. În 2010-2014, țara noastră a avut o dinamică pozitivă a celor 3 subindici: cerințele de bază (+4,9%), promotorii de eficiență (+6,4%) și factorii de inovare și sofisticare (+1,7%). De asemenea, constatăm un trend

în clasament – de la 130/139 la 141/144); 2) calitatea drumurilor (deși scorul în cauză a crescut, în aceeași perioadă, de la 1,33 la 2,14 sau cu 60,9%, totuși suntem încă în subsolul ratingului – de la 139/139 la 140/144) – a se vedea figura 1. [5]

Fig. 1. ICG al Republicii Moldova în anii 2010 și 2014 după subindici și piloni.



Sursa. Elaborată de autor în baza. [5]

ascendent a 9 (75%) din cei 12 piloni: instituțiile (+6,1%), infrastructura (+15,7%), mediul macroeconomic (13,9%), învățământul superior și cursurile de formare (+3,3%), eficiența pieței bunurilor (+6,3%), dezvoltarea pieței financiare (+0,5%), disponibilitatea tehnologică (+3,4%), dimensiunea pieței (+8,3%), sofisticarea afacerii (+2,1%) și inovarea (1,6%). Pe de altă parte, observăm o tendință negativă în cazul a 3 piloni (25% din total): instituțiile (-6,1%), sănătatea și învățământul primar (-1,8%) și eficiența pieței muncii (-6,8%). La fel, ținem să menționăm, cel puțin, 2 probleme majore care ne plasează la coada clasamentelor: 1) independența justiției (indicatorul respectiv a scăzut de la 2,27 în 2010 la 1,92 în 2014 sau cu 14,1%, iar poziția Moldovei

3.3. **IDGE** se extrage din Sondajul global „e-Guvernare” realizat de UNPAN începând cu 2001 și măsoară pregătirea și capacitatea guvernelor naționale de a utiliza TIC pentru prestarea serviciilor publice. EGDI variază între valorile 0 (minimă) și 1 (maximă). Moldova a obținut un progres remarcabil în domeniul TIC în ultimii ani. Ca rezultat, EGDI a crescut de la 0,363 în 2003 la 0,5626 în 2014 sau cu 53,5%, astfel depășind cu 15,2% media globală de 0,4882 în 2014, deși a fost cu 9,7% sub media globală de 0,402 în 2003. Totodată, țara noastră s-a urcat considerabil și în clasament: dacă în 2003 aceasta ocupa poziția 95 din 191 de țări-membre ale ONU, atunci în 2014 – deja 66/193. [13]

3.4. **IDU** este un indice de bază al ONU

elaborat în 1990 și utilizat pe larg în comparații internaționale pentru clasificarea țărilor după nivelul de dezvoltare și măsurarea impactului politicilor economice asupra calității vieții populației. IDU poate lua valori de la 0 la 1. Pentru calcularea IDU sunt măsurați 4 indicatori analitici: speranța de viață la naștere, durata așteptată și medie de școlarizare și VNB pcdl. În 1990-2013, IDU al Moldovei a crescut de la 0,645 la 0,663 (un nivel mediu de dezvoltare) sau cu 2,8%. În aceeași perioadă, IDU mediu global s-a majorat de la 0,597 la 0,702 (un nivel înalt de dezvoltare) sau cu 25,6%. Cu toate acestea, Moldova chiar a urcat în clasament de la poziția 116/182 în 2008 la 114/187 în 2013. În 1980-2013, speranța de viață a crescut la noi cu 6% de la 65 la 68,9 ani, iar durata medie de școlarizare – de la 6,4 la 9,8 ani sau cu 53,1%. În 1990-2013, durata așteptată de școlarizare s-a redus de la 12 la 11,8 ani sau cu 1,7%, iar VNB pcdl – de la 5.708 la 5.041 USD (2011 PPC) sau cu 11,7%. [12]

3.5. **IEC și IC** au fost elaborați de BM în anii 1990 și estimează gradul general de pregătire competitivă a țării sau regiunii în condițiile EC. IEC se calculează ca o simplă medie aritmetică a 4 subinșilor – pilonii EC: 1) stimulente economice și regim instituțional; 2) inovare și adoptare tehnologică; 3) educație și resurse umane; 4) infrastructura TIC. IC nu include primul pilon. Indicii respectivi pot valora între 0 (minim) și 10 (maxim) și au fost calculați numai pentru 1995, 2000 și 2012. În perioada analizată, Moldova a regresat în cazul a 5 din 6 indici. Astfel, IEC s-a diminuat de la 5,07 în 1995 la 4,92 în 2012 sau cu 3%, IC – de la 5,58 la 5,08 (-9%), primul pilon – de la 3,51 la 4,44 (+26,5%), al doilea pilon – de la 4,43 la 4,16 (-6,1%), al treilea pilon – de la 6,77 la 5,79 (-14,5%) și ultimul pilon – de la 5,55 la 5,28 (-4,9%). În 2012, IEC al țării noastre a fost cu 3,9% sub media globală de 5,12, însă IC – cu 1,4% peste IC global de 5,01. Moldova a coborât și în clasament. Bună-

oară, în 1995, ratingul acestuia a fost de 73/142; în 2012 – de 77/144. [1]

3.6. **IGI** este publicat anual de Universitatea Cornell (SUA), INSEAD și OMPI începând cu 2007 și poate varia între 0 și 100. Metodologia calculării GII se bazează pe 2 subindici, 7 piloni, 21 subpiloni și 84 indicatori. GII reprezintă media aritmetică a 2 subinșilor: de intrare și de ieșire a inovării. Subindicele de intrare include 5 piloni: instituții; capital uman și cercetare; infrastructură; sofisticare de piață și de afaceri. Subindicele de ieșire se bazează numai pe 2 piloni – ieșiri științifice și creative. Coeficientul eficienței inovării reprezintă raportul dintre subindicele de ieșire și cel de intrare. În 2007-2014, GII al Moldovei a crescut de la 30,14 la 40,74 sau cu 35,2%, iar clasamentul ei – de la 82/107 la 43/143. În 2011-2014, ne-am îmbunătățit scorul la următorii piloni: intrarea inovării (+2,7%), infrastructură (49,8%), sofisticare de piață (+33,2%), ieșirea inovării (+8,1%), ieșiri științifice (+10,9%) și creative (+5,4%). Totodată, Moldova și-a coborât scorul la instituții (-4,6%), capital uman și cercetare (-34,4%) și sofisticare de afaceri (-1,8%). În 2014, noi am fost lideri mondiali la eficiența inovării (coeficientul 1,07, pentru comparație, în 2009 – 0,62). [7]

3.7. **IGP** este publicat anual începând cu 2007 de IEP, ajungând în 2014 la cea de-a 8-a ediție. Indicele este compus din 22 indicatori calitativi și cantitativi grupați în 3 teme (subindici): securitatea în societate, conflictele în țară sau internaționale și militarizarea. Toți indicii și indicatorii sunt normalizați pe o scară de la 1 (cel mai pașnic) la 5 (cel mai violent). IGP pentru Moldova în 2014 a constituit 1,971, în timp ce în 2007 - 2,059 (-4,3%). Totodată, ne-am urcat cu o treaptă – de la locul 72/121 la 71/162. Totuși în opinia autorului, războiul civil din Ucraina și conflictul transnistrean reprezintă amenințări majore pentru securitatea națională, cel puțin, în termen mediu. În 2014, am reușit la capitolul mi-

litarizare (scorul 1,287, poziția 11/162) și am obținut progrese modeste în planul securității (scorul 2,279 și locul 59/162) și conflictelor (scorul 2 și ratingul 74/162, împreună cu alte 12 state). [9]

3.8. **ILL** este publicat anual începând cu 1972 de Freedom House, măsoară gradul respectării drepturilor constituționale politice și al libertăților civile pe o scară de la 2 la 14 puncte, se bazează pe rezultatele studiilor efectuate de experții naționali. În dependență de ILL, țările se clasifică în cele „libere” (2-4), „parțial libere” (5-10) și „nelibere” (11-14). În 1991-2013, ILL al Moldovei a scăzut de la 9 la 6, adică cu o treime, atingând punctajul maxim de 10 în 1992-1993, inclusiv la capitolul drepturi politice (de la 5 la 3) și libertăți civile (de la 4 la 3), în timp ce poziția sa în clasament a urcat de la 105/182 la 90/195. Statutul nostru rămâne stabil „parțial liber.” În aceeași perioadă, ILL mediu mondial s-a redus de la 7,38 la 6,59 sau cu 10,7%, având statutul stabil de „parțial liber” și un trend descendent foarte lent [6].

3.9. **Indicele prosperității** este publicat anual începând cu 2009 de Legatum Institute (Londra), măsoară bogăția și bunăstarea, include 8 subindici și 89 indicatori. În 2009-2011, țara noastră a coborât o treaptă în clasament de la 78 la 79/110, inclusiv 17 trepte în domeniul antreprenoriat și inovare (din poziția 52), 13 – educație (din 45) și câte 3 – economie (din 82) și libertăți personale (din 85). Totodată, a urcat 13 trepte la capital social (din 93), 8 – securitate (din 75), 4 – eficiența guvernării (din 89) și 3 – sănătate (din 79). În 2012-2014, Moldova a coborât 5 trepte de la 84 la 89/142, inclusiv 21 trepte la capital social (din locul 81), 8 – educație (din 59) și câte 1 – economie (din 124) și eficiența guvernării (din 101). În același timp, a urcat 9 trepte la securitate (din 79), 8 – libertăți personale (din 115) și câte 4 – antreprenoriat și inovare (din 77) și sănătate (din 84). [10]

3.10. **IPC** este publicat anual începând

cu 1995 de Transparency International (Berlin). IPC este un indice agregat care reflectă nivelul percepției corupției în diferite țări ale lumii. La calcularea acestuia se iau în considerație opiniile experților privind corupția în sectorul public, indicele fiind apreciat la o scară de la 0 până la 100, unde „0” semnifică corupție totală, iar „100” – lipsă totală de corupție. IPC 2014 are la bază 12 studii efectuate de instituții internaționale notorii. Moldova a obținut un anumit progres: astfel, IPC acesteia a urcat de la 26 în 1999 la 35 în 2014 sau cu 9 puncte, deși în 2012 IPC a fost 36 (scorul maximal în toți anii de observare). În aceeași perioadă, s-a îmbunătățit și poziția noastră relativă în clasament – de la 93/102 la 103/175. Cel mai reușit an pentru noi a fost 2006 când am ocupat locul 79/163, cu toate că IPC atunci a fost 32. [15]

3.11. **IPM** publicat bienal de Universitatea din Yale (SUA) începând cu 2006 și ajuns în 2014 la cea a de-a 5-a ediție. În 2000-2005 a fost denumit „Indicele sustenabilității mediului” și a avut 4 ediții. IMP clasifică țările după performanța acestora în 2 obiective prioritare ale politicii de mediu – sănătatea și vitalitatea ecosistemelor. În continuare, aceste 2 obiective se concretizează în 9 domenii și 20 indicatori. IPM poate varia între 0 și 100 (cel mai bun scor). În 2002-2012, IPM al Moldovei a crescut de la 50,32 la 53,36 sau cu 3,04 puncte. Totodată, media globală s-a majorat de la 48,18 la 50,68 sau cu 2,5. În clasament, am urcat numai o treaptă – de la 75/178 la 74/178. În planul IPM, cel mai reușit an pentru țara noastră a fost 2009 când am acumulat 50,1 puncte și ne-am poziționat pe locul 68/178. De asemenea, Moldova reușește mai mult la primul obiectiv (59,62 în 2002; 66,88 în 2012; +7,26 puncte) și mai puțin la cel de-al doilea (44,12; 44,34; +0,22 respectiv). Scorul maxim 100 se menține la schimbarea suprafeței pădurilor, iar cel minim – la biodiversitate (7,51). [8]

3.12. **IPS** a fost elaborat de Social Pro-

gress Imperative (Washington) în 2013 și actualizat în 2014. Modelul conceptual al IPS se bazează pe 3 dimensiuni: nevoile umane de bază, fundamentele bunăstării și oportunitatea. Fiecare dimensiune cuprinde câte 4 subdimensiuni, iar numărul total de indicatori sociali și ecologici individuali este de 54. În prima ediție-pilot a IPS au fost incluse doar 50 de țări, însă nu și Moldova. În schimb, deja în 2014, clasamentul a cuprins 132 de țări, inclusiv Moldova. Comparând indicatorii noștri cu cei medii globali, constatăm că progresul social în Moldova încă lasă de dorit. Bunăoară, IPS nostru a fost de 60,12, în timp ce cel mondial – de 63,67 din 100 posibile. Totodată, ne-am plasat pe locul 81 în clasament. În cazul dimensiunilor 2 și 3, ne-am aflat sub media globală: 59,66 față de 67,53 și 48,04 în raport cu 48,3, respectiv. Ne-am poziționat pe locurile 99 și 75, respectiv. Pe de altă parte, am fost mai buni la prima dimensiune: 72,65 comparativ cu 70 și am ocupat treapta 71. Dacă vorbim despre subdimensiuni, în cazul a 6 dintre ele, am depășit media globală: nutriția și îngrijirea medicală de bază, apa și salubritatea, siguranța personală, accesul la cunoștințele de bază, informație, comunicații și educația avansată. Totodată, am rămas în urmă la celelalte 6 subdimensiuni: locuința, drep-

turile personale, sănătatea, sustenabilitatea ecosistemelor, libertatea și alegerea personală, toleranța și incluziunea. Ținem să menționăm că la ultimele 4 subdimensiuni ne-am poziționat în a doua sutime a clasamentului. [14]

Concluzii. Poziționarea actuală a Republicii Moldova în clasamentele internaționale s-a îmbunătățit în cazul majorității indicatorilor de cele 3 tipuri. Totodată, încă ne aflăm adesea în a doua jumătate a listei și avem mai multe puncte slabe decât cele forte. Considerăm că următoarele domenii (indicatori) sunt strategic vulnerabile și necesită o atenție mai deosebită din partea autorităților publice de resort: depopularea, speranța de viață a bărbatilor, PIB PPC pcdl, rata ocupării, reprezentativitatea politică a femeilor, HIV/SIDA, gradul de împădurire, proporția ariilor naturale protejate pentru conservarea diversității biologice, proporția locuitorilor cu acces permanent la surse de apă și canalizare îmbunătățite, barierele pentru afaceri în comerțul exterior, conectarea la electricitate și obținerea permisiunilor în construcții, independența justiției, calitatea drumurilor, IEC, securitatea națională, corupția, educația, sănătatea, sustenabilitatea ecosistemelor, libertatea și alegerea personală, toleranța și incluziunea ș. a.

LISTA ABREVIERILOR

- BM – Banca Mondială
- cca – circa
- CO₂ – bioxid de carbon
- DB – Doing Business = Clasamentul mondial privind mediul de afaceri
- DTF – distance to frontier = distanța până la frontieră
- EC – economia cunoașterii
- FEM – Forumul Economic Mondial
- ha – hectare
- HIV/SIDA – Human Immunodeficiency Virus = Virusul imunodeficienței umane / Sindromul imunodeficienței dobândite
- IC – Indicele cunoașterii
- ICG – Indicele competitivității globale
- IDGE – Indicele dezvoltării guvernării electronice

IDU – Indicele dezvoltării umane
 IEC – Indicele economiei cunoașterii
 IEP – Institutul pentru Economie și Pace
 IGI – Indicele global al inovării
 IGP – Indicele global al păcii
 ILL – Indicele libertății în lume
 INSEAD – Institut Européen d'Administration des Affaires = Institutul European de Administrare a Afacerilor
 IPC – Indicele percepției corupției
 IPG – Indicele parității de gen
 IPM – Indicele performanței de mediu
 IPS – Indicele progresului social
 km² – kilometri pătrați
 mln. – milioane
 mlrd. – miliarde
 ODM – Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului
 OIM – Organizația Internațională a Muncii
 OMPI – Organizația Mondială a Proprietății Intelectuale
 ONU – Organizația Națiunilor Unite
 p. p. – puncte procentuale
 pcdl – pe cap de locuitor
 PIB – produsul intern brut
 PPC – paritatea puterii de cumpărare
 SUA – Statele Unite ale Americii
 ș. a. – și alții; și altele
 TIC – tehnologii informaționale și de comunicații
 UNPAN – United Nations Public Administration Network = Rețeaua Națiunilor Unite pentru Administrare Publică
 USD – United States dollars = dolari americani
 VNB – venitul național brut

NOTE

- ¹ Dacă suntem riguroși, PIB nu reprezintă un indicator macroeconomic analitic, ci unul sintetic, agregat. Însă, în scopul studiului de față, clasamentele internaționale de tipul doi uneori sunt mult mai agregate decât chiar și PIB.
² A se vedea lista abrevierilor.
³ În țările / regiunile în curs de dezvoltare.
⁴ În vârsta de 15-49 ani.
⁵ Inclusiv datele din Transnistria.

BIBLIOGRAFIE

1. Banca Mondială. [On-line]: <<http://www.worldbank.org/>> [accesat la 22.02.2015].
2. Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova. [On-line]: <<http://www.statistica.md/>> [accesat la 22.02.2015].
3. Doing Business. [On-line]: <<http://www.doingbusiness.org/>> [accesat la 22.02.2015].

4. Fondul Monetar Internațional. [On-line]: <<http://www.imf.org/>> [accesat la 22.02.2015].
5. Forumul Economic Mondial. [On-line]: <<http://www.weforum.org/>> [accesat la 22.02.2015].
6. Freedom House. [On-line]: <<http://www.freedomhouse.org/>> [accesat la 22.02.2015].
7. Indicele global al inovării. [On-line]: <<http://www.globalinnovationindex.org/>> [accesat la 22.02.2015].
8. Indicele performanței de mediu. [On-line]: <<http://www.epi.yale.edu/>> [accesat la 22.02.2015].
9. Institutul pentru Economie și Pace. [On-line]: <<http://www.economicsandpeace.org/>> [accesat la 22.02.2015].
10. Legatum Prosperity Index. [On-line]: <<http://www.prosperity.com/>> [accesat la 22.02.2015].
11. Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului. [On-line]: <<http://www.mdgs.un.org/>> [accesat la 22.02.2015].
12. Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare. [On-line]: <<http://www.undp.org/>> [accesat la 22.02.2015].
13. Rețeaua Națiunilor Unite pentru Administrare Publică. [On-line]: <<http://www.unpan.org/>> [accesat la 22.02.2015].
14. Social Progress Imperative. [On-line]: <<http://www.socialprogressimperative.org/>> [accesat la 22.02.2015].
15. Transparency International. [On-line]: <<http://www.transparency.org/>> [accesat la 22.02.2015].
16. Wikipedia. [On-line]: <<http://www.wikipedia.org/>> [accesat la 22.02.2015].

Prezentat: 03 martie 2015.

E-mail: sturzale@gmail.com

Eficiența conducerii: modalități de calculare și realizare

Adrian ULINICI,
manager, Republica Moldova

SUMMARY

The efficiency of results represents the ratio of effect to effort (costs). The effect can be positive if the results are closer to the ideal state, meet all objectives and correspond to system restrictions. It can also be negative, if it's impossible to get the desired result by selected means; or can be obtained, but cannot meet system limitations. The measures to achieve system goals reflect the effectiveness of the results.

Keywords: efficiency, results, effort, costs, methods, objectives

Introducere. Gestiunea unui anume proces presupune obținerea unui rezultat pozitiv. Rezultatul pozitiv poate fi realizat doar în cazul în care cheltuielile nu vor depăși posibilitățile subiectului însuși. Eficiența rezultatelor reprezintă raportul efectului la efort (cheltuieli). Aceasta este o metodă clasică de determinare a indicatorului generalizator al eficienței economice a activității de conducere. Efectul poate să fie și pozitiv, dacă rezultatul se apropie de starea ideală, satisface toate obiectivele și corespunde sistemului de restricții. Dar el poate fi și negativ, dacă nu se va reuși prin mijloacele selectate să se realizeze scopurile sau se va reuși, dar în acest caz va fi imposibil de respectat sistemul de limite. Eficiența gestiunii constituie o caracterizare a eficienței activității unui sistem concret de gestiune, care se reflectă în diverși indicatori în calitate de obiect al gestiunii, precum și ca activitate administrativă ca atare (subiect al administrării), care posedă atât caracteristici cantitative cât și calitative.

Principalele noțiuni ale eficienței gestiunii sunt: eficiența muncii lucrătorilor aparatului de conducere; eficiența procesului de conducere (a funcțiilor, comunicațiilor, elaborării și realizării deciziilor administrati-

ve); eficiența sistemului de administrare (cu luarea în considerare a ierarhiei administrării); eficiența mecanismului gestiunii (structural-funcțional, financiar, de producție, de marketing și a.).

În cazul aplicării unei abordări speciale, se va ține seama de următoarele: realizarea scopului nu este ușor de măsurat, dacă organizațiile nu fabrică un volum de producție considerabil; organizațiile întreprind tentative de a realiza câteva scopuri, iar realizarea unuia dintre acestea împiedică sau complică adeseori realizarea altor sarcini; însăși existența unui set comun de scopuri „oficiale”, spre realizarea cărora sunt orientate eforturile tuturor colaboratorilor, este discutabilă.

Cota realizării sistemului de gestiune poate fi evaluată în funcție de indicatorii și parametrii prezentați în tabelul 1.

Dat fiind faptul că evaluarea directă a rezultatelor muncii în cazul administrării este limitată, se aplică evaluarea indirectă, care conține determinarea contribuției specifice a colaboratorilor la indicatorii finali ai activității aparatului de conducere, realizați în rezultatele finale ale activității obiectului gestionat.

Raportul dintre rezultatul gestiunii Rg și

Tabelul 1. Indicatorii și parametrii sistemului de gestiune.

Obiectivele analizei	Misiunea	Scopul și obiectivele conducerii	Sarcinile obiectului gestionat
Parametrii și indicatorii de analiză.	Prezență. Claritate. Actualitate.	Volumul producției fabricate. Sortimentul de produse. Calitatea produselor. Costul producției. Productivitatea capitalului. Sustenabilitatea. Rentabilitatea. Profitul. Cifra de afaceri. Stabilitatea financiară. Lichiditatea. Solvabilitatea. Rata de rentabilitate a investițiilor. Volumul investițiilor. Riscul. Prețurile produselor. Volumul și ritmul de vânzări. Servicii postvânzare. Alte caracteristici.	Economie. Flexibilitate. Elasticitate. Adaptabilitate. Operativitate. Eficiență. Fiabilitate. Parametrii de control. Componentele sistemului.

cheltuielile specifice de gestiune C_g constituie indicatorul pentru evaluarea comparativă a eficienței gestiunii Eg:

$$Eg = Rg / C_3$$

În calitate de modificare se prezintă metoda de determinare a indicatorului eficienței muncii colective de conducere:

$$E = V / (C_{pl} + F_{circ.} + C_{ef.} * F_{princ.}),$$

unde V este volumul producției finale, lei;

C_{pl} – cheltuielile pentru salarizarea lucrătorilor, lei; $F_{circ.}$ – cheltuielile curente pentru fondurile circulante, lei; $C_{ef.}$ – coeficientul eficienței fondurilor de producție (poate fi aplicat cel

normativ); $F_{princ.}$ – costul fondurilor principale ale producției industriale.

Eficiența muncii lucrătorilor de conducere este posibil de a fi evaluată, de asemenea, pe principii de intermediere, cu ajutorul parametrilor situației din producție, ceea ce presupune formarea unui sistem de indicatori în funcție de condițiile individuale ale organizației.

Deosebim trei tipuri de eficiență:

Eficiență individuală – un nivel de bază, care reflectă gradul și calitatea realizării sarcinilor de către funcționarii concreți sau de

către membrii organizației, dat fiind faptul că sarcinile care urmează a fi realizate constituie o parte din procesul de lucru sau a obligațiilor de funcție din organizație. Managerii evaluează în mod tradițional eficiența individuală cu ajutorul indicatorilor de evaluare, care constituie baza pentru majorarea salariului, avansarea în serviciu și a altor stimulente care acționează în organizație.

Eficiență de grup – membrii organizațiilor rar când lucrează separat, izolați de ceilalți participanți ai lor, dar în unele cazuri eficiența de grup prezintă o sumă simplă a contribuțiilor tuturor membrilor grupului, iar în alte cazuri eficiența prezintă ceva mai mult decât suma unor contribuții separate, se manifestă efectul sinergetic.

Eficiența organizațională constituie realizarea scopurilor organizatorice de către un număr mai mic de lucrători sau într-un timp mai redus, ea include eficiența individuală și de grup, dar depășește suma acestora pe seama efectelor sinergetice.

În orice caz, sarcina principală a sistemului de gestiune constă în asigurarea impactului activ asupra obiectului gestionat în scopul ameliorării indicatorilor acestuia. Diverse însușiri și parametri ai activității subiectului și obiectului gestionat adeseori nu sunt conforme unul altuia, se află într-o contradicție dialectică, în legătură cu care fapt există problema determinării indicatorului generalizator, care ar fi un standard al eficienței gestiunii. Totodată, caracteristicile sistemelor de gestiune și condițiile, în care acestea funcționează, sunt atât de diferite încât este rezonabilă aplicarea diverselor criterii ale eficienței pentru diferite sisteme.

Formula conducerii eficiente, care a fost propusă de academicianul V. A. Trapeznikov, constă din patru verigi, care reflectă cerințele față de conducător: „cunoaște” - „poate” - „dorește” - „reușește”.

Evaluarea eficienței conducerii este complicată cu mult din cauza particulari-

tăților specifice ale muncii administrative, dar conținutul și procesul activității de conducere se află într-o dependență directă de cerințele înaintate față de conducător:

- *competența* – conducătorul, în afară de calitățile volitive (fermitate, energie, insistență, flexibilitate), fiind un profesionist, cunoaște, ce trebuie să facă și cum trebuie să facă;

- *demnitatea și responsabilitatea supremă* în toate acțiunile sale – conducătorul trebuie să manifeste aceste calități nu numai față de sine, dar și față de toți, cu care contactează zilnic: cu furnizorii, consumatorii, colegii;

- *simțul noului și dexteritatea de a risca* - priceperea de a păși înaintea celor ce se întreprind astăzi, de a căuta mereu noi oportunități, de a fi receptiv la chemarea lor, pregătirea și capacitatea de a le utiliza;

- *sensibilitatea și mobilitatea* – să sensibilizeze necesitățile care apar, timpul, evenimentele – aceasta înseamnă să respecte opiniile altora, să tindă mereu spre auto-dezvoltare și să fie gata pentru modificări;

- *o mare putere de muncă*, o aspirație permanentă de a fi mai bun și să facă totul în modul cel mai perfect etc.

Se bucură, de asemenea, de mare popularitate în rândul managerilor abordarea în complex a organizării activității eficiente, care a fost elaborată în anul 1644 de legendarul samurai din istoria Japoniei, Miyamoto Musashi, și prezintă nouă reguli ale artei de a se lupta la săbii (kendo): să nu nutrești niciodată gânduri perfide; antrenează-te permanent pentru a urma calea aleasă; însușește deprinderile și dezvoltă priceperile; îmbogățește-ți zilnic cunoștințele în diverse domenii; învață a găsi în toate avantajele și prejudiciile; dezvoltă-ți capacitatea de a vedea absolut totul dintr-o singură privire; străduiește-te să pătrunzi esența celor ascunse de ochii lumii; fii foarte atent până și la cele mai neînsemnate mărunțșuri; nu pierde timpul cu ocupații inutile.

Sunt semnificative standardele ameri-

cane ale criteriilor de evaluare a calităților profesionale, psihofiziologice și personale ale lucrătorului de conducere:

- *nivelul de studii generale*, care determină gradul științei funcționale de carte al persoanei (deprinderile de a citi, a scrie, a număra, inclusiv cunoașterea operațiilor aritmetice cu numere simple, cu fracțiuni), precum și nivelul de înțelegere (inteligență), necesare pentru însușirea unor profesioni (lucrări) comparativ simple;

- *pregătirea profesională* – atât formală cât și obținută grație experienței și autoinstruirii, dar care în orice caz se reflectă în cunoștințe, deprinderi, priceperi, suficiente pentru executarea la un nivel mediu a diverselor funcții profesionale;

- *capacitățile intelectuale și fizice*, care să corespundă specificului profesiei și care să influențeze pozitiv rezultatele instruirii și ale muncii, planificarea și dezvoltarea carierei;

- *tipurile și trăsăturile temperamentului* – într-o variantă optimală posedă un sistem nervos puternic, echilibrat, mobil – în calitate de factor favorabil de însușire de către lucrător a deprinderilor și a artei administrării (managementului), de executare a unor munci complicate, exacte, responsabile, periculoase și monotone, precum și a adaptării sale rapide la schimbările mediului de producție și social, la schimbarea profesiei și a lucrului;

- *interesele profesionale* (predilecții, vocație), care se manifestă în tipurile adecvate de activitate și care le intensifică;

- *starea sănătății*, în primul rând, a organelor și sistemelor, antrenate în activitatea profesională respectivă, din punctul de vedere al corespunderii acestora cerințelor profesiei.

Indicatorii menționați, care îl caracterizează pe lucrător, sunt evaluați în funcție de gradul de importanță, complexitate și sunt comparați cu funcțiile profesionale, cu tipurile de lucrări în cazul selectării profesionale a personalului. Totodată, ei pot fi uti-

lizați și pentru clasificarea profesiunilor în funcție de criteriile medicale și psihologice.

Principiile eficienței: subordonarea cu mai multe niveluri a criteriului; comensurabilitatea și comparabilitatea indicatorilor; evidența condițiilor social-economice, proporțiilor de reproducție și ale edificării organice a capitalului; selectarea etalonului, a normativelor, a regimului normalizat de funcționare sau a stării organizației; evidența factorului timpului, a riscului, incertitudinii și a.

Eficiența managementului este o noțiune complicată și variată, esența căreia rezidă în faptul că întregul proces de administrare, începând cu determinarea scopului și încheind cu rezultatul final al activității, trebuie să se producă cu cât mai puține cheltuieli sau cu cele mai bune rezultate (cea mai înaltă productivitate). Resursele materiale, de muncă și financiare trebuie să se transforme în mărfuri, servicii etc. Pentru aceasta există organizația, care trebuie să asigure transformarea aceasta nu numai cu un folos pentru consumator, dar și pentru sine însăși. Cu alte cuvinte, cheltuielile pentru transformări trebuie să fie mai mici decât prețul rezultatului. În aceasta rezidă esența noțiunii de efect și de activitate eficientă. Un manager bun va vedea organizația ca un sistem de elemente, care depind unul de altul, eficiența funcționării cărora depinde de dezvoltarea și mișcarea continuă a acestui sistem.

Criteriile de bază ale administrării eficiente le constituie o multitudine anumită de indicatori, care caracterizează eficiența sistemelor și subsistemelor organizaționale funcționale. Rezultatul final al gestiunii este numit adeseori efect al administrării. Efectul prezintă rezultatul realizării activităților, orientate spre perfecționarea producției, a businessului și a organizației în ansamblu. Rezultatul administrării se constituie din trei părți componente: efectul economic este tipul efectului, care are o formă valorică nemijlocită, cu alte cuvinte, care se

măsoară în indicatori bănești sau naturali; efectul social-economic are o natură complexă de îmbinare a avantajului economic cu stabilitatea și liniștea socială, de exemplu, îmbunătățirea condițiilor de muncă, reducerea nivelului maladiilor profesionale (în anumite condiții poate fi transpus într-un efect economic obișnuit); efectul social este un tip de efect care în mod principal nu poate fi calculat într-unul economic, de exemplu, prevenirea conflictului social.

Efectul general poate fi acceptat convențional ca o sumă a trei efecte. Convențional, pentru că indicatorii efectului sunt măsurati în mod diferit și este imposibil ca ei să fie calculați în mod direct. Pe lângă noțiunea de efect, mai este utilizată și noțiunea de eficiență. Eficiența este rezultatul exprimat prin intermediul indicatorilor valorici, este un efect economic, care se caracterizează prin creșterea venitului și a profitului. Eficiența prezintă raportul dintre efect sau rezultatul obținut și cheltuielile pentru obținerea lor.

$Eficiență = \text{Efect} / \text{Cheltuieli}$.

În procesul de administrare se tinde spre reducerea maximală a cheltuielilor și spre sporirea maximală a tuturor tipurilor de efecte. Cheltuielile în organizație nu sunt omogene și nu întotdeauna sunt bani în formă curată (deși se străduiesc întotdeauna să-i transforme în formă bănească). De obicei, cheltuielile sunt repartizate în: cheltuieli materiale (materii prime, semifabricate) și energie; cheltuieli de muncă (timpul de lucru și calificarea lucrătorilor); resur-

se financiare sau bani și echivalentele lor (de exemplu, hârtiile de valoare). Eficiența poate fi sporită pe calea reducerii oricăror din resursele enumerate, iar căile acestea sunt deosebit de diverse. Aplicând tehnica computațională, pot fi reduse resursele de muncă și utilizate în mod mai economic resursele materiale (de exemplu, pe seama reducerii deșeurilor de producție pe calea sortării electronice a materialului). Totodată, pentru aplicarea mijloacelor tehnice respective, urmează a fi majorate cheltuielile financiare.

Cea mai importantă sursă de cheltuieli este aparatul administrativ. Eficiența activității managerilor este destul de complicat de a fi estimată în mod direct, dat fiind faptul că între decizie și rezultat trece un anumit timp și se produc o mulțime de transformări. Deciziile administrative neargumentate comportă o mare forță distructivă. Ele pot submina nu numai organizația, dar și sistemul social-economic (de exemplu, întreprinderile de construcție a orașelor și activitatea lor). Deciziile pot fi ineficiente în virtutea faptului că nu sunt formulate corect scopurile, insuficienței de resurse, executării necalitative a lucrărilor și a. m. d.

Astfel, eficiența managementului este asigurată pe seama activității de optimizare a cheltuielilor și sporirii eficienței pe toate direcțiile managementului: gestiunea resurselor de muncă; gestiunea procesului de producție sau la elaborarea sistemului operațional; la determinarea metodelor și structurilor de administrare.

BIBLIOGRAFIE

1. Androniceanu A. Management public internațional. București: Economica, 2000.
2. Ganea V., Gribincea A. Managementul afacerilor economice internaționale. Chișinău: USM, 2011, 183 p.
3. Gribincea A. Dezvoltarea economică postcriză: protecționism, schimbarea valorilor și accentelor, războiul valutar, evidențierea ponderii chineze pe piața mondială. Conferință șt. intern. Problemele economice ale dezvoltării europene. 25 martie 2011. Chișinău: ULIM, 2011, p.12-23.
4. Gribincea A. și al. Principiile puse la baza metodologiei cercetărilor științifice în do-

meniul economiei. În: Revista „Studii Economice”. An. 4, 2010, nr.1-2, p. 39-48.

5. Manual de bune practici. Leadership în dezvoltarea regională. București: Nord-Est, 2012.
6. Nicolescu O. Sisteme, metode și tehnici manageriale ale organizației. București: Economica, 2012.
7. Petrovici V. Stiluri de conducere și eficiența managementului. București: Economica, 2001.
8. Ямпольская Д., Зонис М., Огарков А. Понятие эффективности менеджмента. <http://www.elitarium.ru/2008/06/28/jeffektivnost_opredelenije_dostizhenije.html>

Prezentat: 27 martie 2015.

E-mail: ulinici@gmail.com

Unele aspecte privind rolul autorităților publice centrale în asigurarea transparenței decizionale

Iulia DOLGAIA,
masterandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

After analyzing existing legal framework and central public administration's activities, it must be noted that in the Republic of Moldova there is an adequate legal framework consisting of rules and regulations which observance ensures the principle of transparency. Communication of public central administration with the citizen is two-directional and mostly occurs through new informational technologies. However, there are still some deficiencies in this communication, mostly due to the citizens' lack of activism. For this purpose, we believe it is imperative for the representatives of the civil society, of academia, and of expert groups to be more active and involved, to analyze existing draft bills, to participate in public consultations, to analyze thoroughly existing initiatives and to express their opinion on those. On the other hand, civil servants and public officials must be also more open to cooperation, and must take the opinion of the civil society into account. Thus, if public administration has committed to act in the spirit of the transparency principle, then this transparency must be a real and participatory one, given only a bilateral cooperation is a precondition of public support.

Transparența decizională este o problemă importantă în secolul informației și comunicațiilor. Astăzi există o serie largă de mijloace care difuzează informații, cetățeanul fiind pus în situația să aleagă însă informația utilă și adevărată. Nu cunoaștem cât de mult corespunde întreaga informație actuală acestor cerințe, însă putem afirma că în ceea ce privește informația oficială, de interes public, legalitatea, publicitatea și corectitudinea acesteia este reglementată prin lege.

Potrivit articolului 34 din Constituția Republicii Moldova, dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngădit, iar autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și

asupra problemelor de interes personal. [1]

Același articol ne spune că mijloacele de informare publică, de stat sau private, sunt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice. Mijloacele de informare publică nu sunt supuse cenzurii.

Pentru a înțelege în ce măsură sunt respectate prevederile legale, cum este respectat dreptul cetățeanului la informare, am hotărât să analizăm aspectele teoretico-practice ale transparenței decizionale din cadrul administrației publice centrale, analizând legislația în vigoare, dar și activitatea administrației publice centrale în asigurarea principiului transparenței. [1]

Articolul 25 al Legii cu privire la Guvern enunță că ședințele Guvernului sunt publice. La ele pot participa și alte persoane, în conformitate cu legislația. La decizia Pri-

mului-Ministru, ședințele pot fi închise. Mai mult decât atât, același articol ne vorbește că Guvernul asigură transparența activității sale. În acest scop, Guvernul, din oficiu sau la inițiativa cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate, dispune, în conformitate cu legea, consultarea publică a proiectelor de acte ale Guvernului care pot avea impact economic, de mediu și social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice). Guvernul plasează pe pagina web oficială stenogramele ședințelor sale publice și alte acte vizând activitatea Executivului. [2]

Analizând pagina web a Guvernului putem spune că, într-adevăr, Guvernul asigură transparența în limita posibilităților, plasând informația publică pe site-ul oficial. Astfel, informațiile cu privire la programul de activitate a Guvernului, ordinea de zi a ședințelor, proiectele de acte normative pot fi vizualizate de cetățeni. [7]

Un bun ghid în respectarea principiului transparenței este Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, care stabilește normele aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, altor autorități publice și reglementează raporturile lor cu cetățenii, cu asociațiile constituite în corespundere cu legea, cu alte părți interesate în vederea participării la procesul decizional. [3]

Potrivit art. 10 al Legii nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, „autoritatea publică asigură accesul la proiectele de decizii și la materialele aferente acestora prin publicarea obligatorie a lor pe pagina web oficială a autorității publice, prin asigurarea accesului la sediul autorității, precum și prin expediere prin poștă sau prin alte mijloace disponibile, la solicitarea persoanei. Proiectul de decizie și materialele aferente acestuia

se plasează pe pagina web oficială a autorității publice responsabile, cel puțin, pentru perioada recepționării și examinării recomandărilor”. [3]

Încercând să constatăm cum se respectă respectiva prevedere, am efectuat o analiză cantitativă și calitativă a site-urilor ministerelor Republicii Moldova și am ajuns la următoarea concluzie: absolut toate ministerele au afișate pe site informații privind conducerea și structura ministerului, nou-tăți legate de activitatea curentă, proiecte de acte normative aflate în discuție, locuri vacante, programul de audiențe, datele de contact, precum și informații specifice domeniului în care își desfășoară activitatea etc. [7]

Fiecare utilizator poate găsi informația generală despre activitatea ministerului accesând site-ul ministerului. Considerăm că crearea unor astfel de site-uri și plasarea informației cu privire la activitatea ministerului este un pas spre asigurarea transparenței decizionale. Mai mult decât atât, pe site-urile ministerelor o rubrică aparte aparține transparenței decizionale, în această secțiune este plasată informația cu privire la proiectele de documente, documentele aprobate, ordinele ministrului, consultarea publică, rapoartele anuale. Această informație permite cetățeanului să cunoască activitatea pe care o desfășoară ministerul, proiectele de acte normative și să participe, în final, la consultări publice. De asemenea, considerăm că informația oferită de minister prin intermediul paginii web asigură respectarea principiilor transparenței și anume asigură informarea, în modul stabilit, a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate despre inițierea elaborării deciziilor și despre consultarea publică pe marginea proiectelor de decizie respective și oferă posibilități egale pentru participarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate la procesul decizional. [8-22]

Un aport important în realizarea dreptului cetățeanului la informare îl constituie rubrica „Întrebări ministrului” care permite adresarea de întrebări sau de petiții către minister în formă electronică. Tot aici sunt descrise condițiile de fond și de formă ale mesajelor adresate în ceea ce privește numărul de caractere, datele de identitate și poșta petiționarului etc. Răspunsul este primit, de asemenea, în format electronic pe adresa înregistrată de petiționar.

Totuși autoritățile administrației publice centrale mai întâmpină și unele provocări în ceea ce privește transparența decizională, inclusiv:

- lipsa încrederii societății în activitatea autorităților publice centrale;
- colaborarea insuficientă între societatea civilă și administrația publică centrală;
- inițiativa redusă a societății civile în activitatea de consultări publice a proiectelor de acte normative.

În concluzie, analizând legislația și activitatea autorităților publice centrale, putem menționa că în Republica Moldova există un cadru legal adecvat, conținând reguli și

norme, respectarea cărora asigură realizarea principiului transparenței. Comunicarea administrației publice centrale cu cetățeanul este bidirecțională și se desfășoară, în special, prin intermediul noilor tehnologii informaționale. Totuși există încă unele carențe în comunicare, dintre care una principală este pasivitatea cetățenilor. În acest sens, considerăm oportun ca reprezentanții societății civile, ai mediului academic, ai grupurilor de experți să dea dovadă de un spirit activ mai pronunțat, să studieze proiectele de lege, să participe la consultările publice, să studieze toate aspectele inițiativelor propuse și să-și expună opiniile asupra acestora. Totodată, funcționarii publici și demnitarii trebuie să manifeste și ei mai multă deschidere spre colaborare, precum și să țină cont de opinia societății civile. Astfel, dacă administrația publică și-a luat angajamentul de a respecta principiul transparenței, atunci această transparență trebuie să fie una reală și participativă, dat fiind faptul că numai prezența colaborării bilaterale este o precondiție a susținerii de către public.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
2. Legea Republicii Moldova cu privire la Guvern nr. 64 din 31.05.1990 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.131-133 din 26.09.2002.
3. Legea Republicii Moldova privind accesul la informație nr. 982-XIV din 11.05.2000 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 88-90 din 28.07.2000.
4. Legea Republicii Moldova cu privire la informatizare și la resursele informaționale de stat nr. 467 - XV din 21.11.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6-12/44 din 01.01.2004.
5. Legea Republicii Moldova privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217 din 05.12.2008.
6. Mardare G. Transparența administrativă – un element intrinsec al modernizării administrației publice. // Materialele conferinței internaționale științifico-practice din 21 mai 2008 „Academia de Administrare Publică – 15 ani de modernizare a serviciului public din Republica Moldova”. Chișinău: Ed. AAP, 2008, 334 p.
7. <<http://gov.md/ro/profiles/team>> (vizitat pe 22.03.2015).
8. <<http://mec.gov.md/>> (vizitat pe 22.03.2015).
9. <<http://www.mf.gov.md/>> (vizitat pe 22.03.2015).

10. <<http://www.justice.gov.md/>> (vizitat pe 23.03.2015).
11. <<http://www.mai.gov.md/>> (vizitat pe 23.03.2015).
12. <<http://www.mfa.gov.md/>> (vizitat pe 24.03.2015).
13. <<http://www.army.md/>> (vizitat pe 25.03.2015).
14. <<http://www.mdrc.gov.md/>> (vizitat pe 25.03.2015).
15. <<http://www.maia.gov.md/>> (vizitat pe 25.03.2015).
16. <<http://www.mtid.gov.md/>> (vizitat pe 25.03.2015).
17. <<http://mediu.gov.md/>> (vizitat pe 25.03.2015).
18. <<http://www.mc.gov.md/>> (vizitat pe 25.03.2015).
19. <<http://www.ms.gov.md/>> (vizitat pe 24.03.2015).
20. <<http://www.mtic.gov.md/>> (vizitat pe 24.03.2015).
21. <<http://www.mts.gov.md/>> (vizitat pe 24.03.2015).
22. <<http://www.mmmpsf.gov.md/>> (vizitat pe 23.03.2015).

Prezentat: 30 aprilie 2015.

E-mail: iulia.dolgaia@mail.ru

Interdependența dintre eguvernarea Republicii Moldova și re tehnologizarea tehnologiilor informaționale și comunicaționale

Victoria GOREA,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This scientific article exploits a major theme of eguvernamentale directives to 2020 relating to upgrading all areas of national activity which may include the development ICTs worldwide. Upgrading ICT planning ICTs is the advanced study what interested actual the world of science to facilitate human life, to ensure the process of integrity eGovernment and more than to make a redistribution of population welfare by using ICT potential according to international standards etc.

Administrarea electronică a serviciilor publice oferite de eguvernare cetățenilor este din ce în ce mai dependentă de inovațiile intensive microsistemice conform standardelor macrosistemice ale noilor tehnologii informaționale și comunicaționale NTIC, precum și explorărilor continue ale TIC-urilor avansate.

Microsistemul TIC-urilor Republicii Moldova denotă tendințe de modernizare prin intermediul procesului de re tehnologizare care necesită investiții majore în NTIC-uri, inclusiv sistemele informaționale (SI) și sistemele de securitate informațională (SSI) pentru a satisface misiunea de eficientizare a eguvernării, în scopul de a obține rentabilitatea scontată din activitățile tuturor ramurilor de dezvoltare națională reflectate macrosistemic.

TIC dezvoltă fluxul de informații prin intermediul SI, SSI și este în continuă dependență de ingineria electromecanică, care formează ansamblul de procese ale ciberadministrării multiprogramate pentru o eguvernare ce poate fi acceptată de opinia publică ca fiind oportună, oferind securitate cetățenilor, și care poate crea

căile optime de redistribuire a bunăstării populației, pentru a satisface tendința misionară de ascensiune a eguvernării microsistemice demarate în Republica Moldova similar înregistrărilor macrosistemice în scopul soluționării directivelor și realizării obiectivelor guvernării electronice de acceptare a populației a acestora, totodată, de adaptare a tuturor platformelor naționale conform infrastructurii platformelor geosistemului, neexcluzând interdependența dintre nanotehnologii și natura umană, de asemenea, fenomenele naturale pentru a contribui la o valorificare macrosistemică univocă, jurisprudentă, echitabilă, bazată pe libera voință a tuturor cetățenilor etc.

Spațiul cosmic, geoinformatica, infostructura, indicele de pregătire electronică, indicele de acceptare digitală, indicatorii eeurope: ebusiness, esănătate, eeducație, eștiință, ecultură ș. a. parametrii reprezentativi ai infrastructurii TIC sunt valorificați de procesul de eguvernare ca un ansamblu ce este infiltrat în activitatea multitudinii de domenii ale dezvoltării naționale conform cerințelor cetățenilor și ale standardelor internaționale [1].

Eguvernarea se dezvoltă emergent unei convergențe dintre toate domeniile de activitate ale unei țări și a TIC-urilor; ascensiunea este realizată în baza evoluției revoluționare microelectronice, din punct de vedere istoric valorificată esențial după anul 1970. La începutul anului 1960 a demarat dezvoltarea rețelelor comunicaționale, s-au dezvoltat pentru prima dată sistemele on-line computerizate distribuind informația prin multiprogramare și diversificare ca, actualmente, să fie distribuită digitalizat etc. De-a lungul ultimilor cincizeci de ani, evoluția tehnologiei informației poate fi împărțită în trei mari epoci care de-a lungul secolelor mai includ și alte diversificări ale tehnicii de calcul informațional: Mainframe, PC și LAN, Internet ș. a. diversificări ale TIC-ului și NTIC-ului; care au înregistrat suprasolicitarea serviciilor inițial oferite de „IBM” după anul 1981, ulterior solicitându-se digitalizarea etc. evoluționând infrastructura informațională [2], aceste faze interdependente între ele și total dependente de conștiința umană au demarat mai târziu procesul de eguvernare locală și globală axat pe re tehnologizări multiple cu NTIC-uri în corespundere cu invențiile domeniului.

Revoluția NTIC-urilor este interpretată ca fiind un mijloc efectiv de rentabilizare și de modernizare prin intermediul re tehnologizării TIC-urilor, nanotehnologiilor, serviciilor, digitalizării, roboticii, astronauticii, securizării și supervizării muncii, a vieții, a teritoriului național etc.

Eguvernarea pune la dispoziția cetățenilor servicii electronice accesibile, gratuite, calitative, diversificate continuu în toate ramurile de activitate ale țării.

La ora actuală, există o serie de servicii electronice, cum ar fi: certificare, semnătura digitală, declarația electronică a veniturilor cetățenilor, bazele de date deschise, esănătatea, eștiința, eeducația, ecultura, ebusinessul, evotingul, documentele electronice accesibile, banii electronici, „ghișeul unic”, arhivarea elctronică a datelor etc. Aceste

servicii contribuie la informarea cetățenilor, la facilitarea vieții cotidiene, la dematerializare, la oferirea de studii de fezabilitate deschise, la dezvoltarea afacerilor, la achitățile de taxe, la comunicările on-line, la vinderea și achiziționarea on-line, la plasarea unei game variate de cereri și oferte on-line, la sporirea nivelului de pregătire a populației pentru acceptarea eserviciilor oferite de eguvernare, la acceptarea cetățeniei numerice sau nu, la optimizarea procesului decizional unitar, la creșterea calității vieții etc., de asemenea, creând oportunități de dezvoltare egală a tuturor domeniilor activităților pe plan național, punând accentul pe om, în scopul corespunderii standardelor europene și internaționale.

Re tehnologizarea TIC-urilor în Republica Moldova denotă o ascensiune începând cu 2005, odată cu semnarea „Strategiei Naționale de edificare a societății informaționale „Moldova electronică”, apoi a concepției ce se referă la aceasta, mai apoi a autentificării semnăturii digitale ș. a. legi care au demarat o muncă asiduă în anii 2006-2011 definind conceptual eguvernarea și autentificând eguvernarea prin intermediul politicilor și biopoliticilor naționale și a altor planuri de activitate. În acest mod „Crearea Centrului de guvernare electronică” prin crearea sa în anul 2011 a dat start unor noi directive ale re tehnologizării TIC-urilor ca mecanisme de activare și informare aplicate de domeniul eguvernării spre orizontul 2020.

Ministerul Tehnologiilor Informației și a Comunicației MTIC activează intens în sfera NTIC-urilor și prin cooperarea fructuoasă cu celelalte ministere, aparate și organe ale administrației publice centrale și locale pentru a fi posibil de pregătit populația la cel mai înalt nivel de acceptare a nanotehnologiilor și de adaptare la acestea odată cu implementarea diversificărilor TIC-urilor avansate în multitudinea domeniilor de activitate și a vieții de zi cu zi.

Interdependența între eguvernare și re tehnologizarea cu NTIC-uri este puternic

evidențiată de securizare, de supervizare a tuturor proceselor de muncă și a vieții, de dematerializarea multitudinii serviciilor publice ce pot deveni eservicii etc.

Nivelul urban denotă progrese destul de mari în ceea ce privește recunoașterea eguvernării, iar nivelul rural necesită intervenții majore pentru autentificarea eguvernării, fapt ce poate fi realizat prin intermediul rețehnologizării domeniului TIC-ului în spațiile rurale, de asemenea, prin intermediul practicilor de utilizare a NTIC-urilor în scopul: diminuării numărului deplasărilor, costurilor pentru documentare, de informare, de luare a deciziilor, achitărilor de taxe, lărgirea rețelelor comunicaționale ș. a. pentru a obține rezultate optime de integrare completă în spațiul comunitar european și internațional.

Interdependența dintre eguvernare și procesul de rețehnologizare cu NTIC-uri este reflectată în procesul decizional unitar transparent care poate evoluționa ca un microsistem ce este soluționat afirmativ de toate nivelurile sociale.

Suveranitatea electronică a țării este evident dependentă de cetățenia electronică, care creează condiții de dezvoltare a democrației electronice a cetățenilor ce pot alege a deveni sau nu cetățeni numerici; misiune ce este procesată, evaluată și dezvoltată de eguvernare emergent valorificării ansamblului de evoluție a TIC-urilor în diverse sfere de activitate pe plan național, similar înregistrărilor mondiale strict dependente de fenomenul globalizării ce nu poate fi reversibil; care are o continuitate evoluționistă, rezistentă tuturor formelor de revoluții condiționate, modelate sau instantanee ce apar regional, ulterior fiind reflectate global în progresul umanității.

Realizările eguvernamentale în domeniul TIC-ului sunt monitorizate prin intermediul raportărilor către Consiliul European și O.N.U. ș. a., date ce prezintă evaluările tuturor microsistemelor naționale reflectate macrosistemic.

Raportul anual al O.N.U. privind gradul de dezvoltare a eguvernării „UN Global E-Government Survey” în cadrul a 192 de state ale lumii, realizat de Departamentul Afacerilor Economice și Sociale al Națiunilor Unite monitorizează pe plan internațional indicele de dezvoltare al eguvernării. Acest indice caracterizează capacitatea țării, inclusiv infrastructura, resursele umane și disponibilitatea de a folosi mijloacele TIC în cadrul guvernării [3, p.1], în acest context rețehnologizarea Republicii Moldova prin implementarea TIC-urilor este demonstrată vizibil de datele analitice respective: în anii 2001-2005 Republica Moldova se plasa pe locul 84 din peste 190 de țări luate în calcul în ce privește implementarea TIC-urilor în domeniile de activitate națională, adică indicele de infostare [1], în anii 2006-2010 a fost depusă o muncă asiduă, după care în anii 2010-2014 calculele statistice au demonstrat că, mai ales, în anul 2011 s-a observat o ascensiune în faza de rețehnologizare a TIC-urilor implementate în multitudinea domeniilor de activitate.

Evoluțiunile TIC-urilor 2010-2014 au creat înregistrări noi de date, în acest mod indicele de dezvoltare al TIC-ului Republicii Moldova ocupă poziția 57 din cele 152 de țări luate spre studiu, devansând 7 poziții anterioare; similar, se observă o creștere esențială a indicelui de eguvernare a Republicii Moldova, e-GRI depășind valoarea medie mondială, urcând cu 13 poziții în clasamentul realizat în 2011, în acest mod plasându-se în rating pe locul 80 din 183 de state, fiind luate în calcul 192 de state ale lumii. Conform clasamentului internațional al indicelui pregătirii de rețea 2010/11 conform impactului TIC-ului în procesul de dezvoltare și competitivitate a țării, Moldova se plasează pe locul 97 din 138 de state ale lumii. Indicele pregătirii de rețea a fost calculat în baza a 68 de indicatori, clasificați în 3 grupuri mari: mediul; pregătirea; utilizarea. Cea mai mare creștere, devansând circa 18 poziții anterioare, a fost înregistrată

de indicele de pregătire a populației pentru utilizarea eserviciilor, grație competitivității serviciilor internet și telefonie, tarifelor pentru internet în bandă largă, lățimii de bandă internațională garantată; totodată, Republica Moldova se poziționează doar pe locul al 92-lea la categoria de subindice pregătirea populației pentru eguvernarea națională. Cea mai joasă valoare a fost înregistrată la subindicele utilizarea eserviciilor. În anul 2011 Republica Moldova se plasa în cadrul cercetărilor O.N.U. în rating pe locul 80 din 183 de state în ceea ce privește progresul eguvernamental. Acest fapt relevă necesitatea sporirii gradului utilizării NTIC-urilor atât în instituțiile guvernamentale cât și în celelalte sfere de activitate [3, p. 2], necesitatea de noi cercetări ale TIC-urilor și obligativitatea de rețehnologizare a infrastructurii aplicând datele prezentate de furnizorii interni și externi informaționali, de asemenea, de specialiștii și experții în domeniul TIC-ului, conform cerințelor regionale, în același timp satisfăcând standardele globale.

Politicile și biopoliticile naționale actuale axate pe TIC-uri ce se referă la procesul eguvernamental microsistemic, reflectat în sistemele sectorului civil public și privat parvin din mediul extern, fiind adaptive fenomenului globalizării. În acest mod Republica Moldova prezintă în cadrul creat de raporturile sociale și juridice, inclusiv a cercetărilor O.N.U., progresul eguvernamental în sensul relației guvern către guvernul local și eguvernarea globală ce denotă motivații enorme pentru o rețehnologizare a TIC-urilor, care este demonstrată de Rețeaua de Administrație Publică a Națiunilor Unite UNPAN și prezintă modelul cel mai reprezentativ referitor la procesul de eguvernare, de inovare și de rețehnologizare cu NTIC-uri în multitudinea de domenii de activitate pe plan național similar planului internațional [4].

Centrul de guvernare electronică din Republica Moldova prezintă evaluările și

raportările ce se referă la procesul de eguvernare și la susținerea de către populație a etransformării Republicii Moldova 2010-2014, unde sunt raportate date despre susținerea eguvernării de către populație, este de 67%; alte date comunică faptul că pentru procesul de etransformare a eguvernării Republicii Moldova au fost investiți în total 13830948,08 USD, care valorau 236509212,168 de lei, dintre care pentru 2013-2014 - suma de 8175690,43 USD care valora 113233312,4555 de lei, investițiile au fost făcute de către Banca Mondială/IDA, virările pot fi verificate prin monitorizarea creditului Credid nr. 5000 MD; datele sintetice 2013-2014 înregistrează depășirea poziției anterioare ce ține de eguvernarea Republicii Moldova, de asemenea, de implicarea Republicii Moldova ș. a. la finele anului 2014 prin lansarea platformei de interoperabilitate prezentând traseul evenimentelor emergente și al consecințelor, al momentelor ce necesită atenție sporită pentru viitor prin intermediul procesului de control organizat, instantaneu sau/și inopinat realizat utilizând potențialul TIC-urilor avansate [5].

Controalele eguvernamentale au demonstrat necesitatea rețehnologizării TIC-urilor, în acest scop sunt realizate continuu audite interne și publice care pun accentul pe auditul TIC-urilor la realizarea celorlalte tipuri de audit precum: auditul performanțelor, auditul financiar ș. a. Aceste evaluări denotă necesitatea de revizuire, de aceea este binevenită o securizare și o supervizare optimală a proceselor lucrative, inclusiv păstrarea unei infinități de documente electronice și reînnoirea veridică, transparentă și oficializată a earhivelor Republicii Moldova.

Rețehnologizarea cu NTIC-uri și a pregătirii utilizatorilor conform directivelor eguvernamentale demonstrează o muncă colosală optimizată de decizia comună care implementează tot mai des evotingul. TIC-urile pe plan intern prezintă un instrument

foarte utilitar, accesibil pentru cetățeni; un mecanism de mediatizare care tinde spre infinitate etc.

Domeniul esănătate este dirijat de biopolitici care inovează continuu microsistemul conform macrosistemului prin NTIC-uri ce sunt utilizate ca implanturi folosite în combinație cu tricotaje tehnice din microfibre speciale ș. a. substanțe și forme de imitații de țesuturi celulare în scopul de tratament medical etc.

Sfera economiei naționale înregistrează progrese evidente a ebusinessului oferind eservicii diversificate; plasarea multitudinii de cereri și oferte on-line, eachiziții, tranzacții electronice, bani numerici, „ghișeul unic” etc. Retehnologizarea TIC-urilor conferă diminuarea poverii fiscale prin achitarea: impozitelor, a TVA-urilor, a taxelor vamale on-line etc. Un model elocvent îl poate oferi România prin valorificarea „Strategiei Agenției Naționale de Administrare Fiscală” 2013-2017, unde prezintă modernizarea și facilitarea domeniului efiscal conform unor norme standardizate internațional [6]. Ecomerțul înregistrează creșteri intensive, inclusiv datorită optimizării algoritmilor platformelor site-urilor mobile etc.

E-guvernare în relația sa cu businessul dezvoltă domeniul industrial care aparține sectorului privat mai mult de 90% și este unul dintre cele mai importante domenii ce necesită retehnologizarea TIC-urilor pentru continuitatea economiei naționale.

O sferă importantă pentru perpetuarea integrității și asigurarea continuității o reprezintă relația guvern către cetățeni care prin retehnologizarea TIC-urilor avansate demonstrează un proces decizional transparent ce devine capabil să autentifice evoingul, pentru a oferi demnitate relațională între guvern și cetățeni conform normelor internaționale.

Sunt înregistrate mari investiții în infrastructura transporturilor auto, feroviar, avia, naval ce țin de retehnologizarea TIC-

urilor în acest domeniu: securizarea video a trecerilor de pietoni, a căilor de transport; anunțarea audiovizuală a stațiilor; realizarea cartografiei transportului public, a terenurilor; reproiectarea traseelor și curselor, iluminarea artificială a drumurilor, afișarea prin implementarea de tehnologii moderne a regulilor de circulație; controlul, revizuirea edocumentelor activităților transportului public urban și rural.

Domeniul ecultură este dezvoltat prin implementarea managementului etic în procesul de eguvernare. Conform datelor, sunt investiți 1,4 mln. de lei în domeniul ecultură, care contribuie la respectarea valorilor, credințelor și normelor populației care influențează mult procesul de eguvernare, mai ales în țările cu tradiții și cultură bogată; sunt înregistrate retehnologizări ale studiourilor Companiei Teleradio Moldova ș. a. Tot de domeniul ecultură ține și interpretarea impactului eguvernării asupra pregătirii populației de utilizare a eserviciilor, care poate demonstra apogeul global prin intermediul satisfacerii randamentului stadiului etic de aliniere totală a societății, care prevede elaborarea și implementarea strategiilor de viitor ale eguvernării Republicii Moldova promovatoare ale procesului decizional de infiltrare a biotehnologiilor avansate în toate sferile de activitate pe plan național, similar planului internațional.

Eștiința, eeducația sunt foarte dezvoltate ca eservicii oferite de eguvernare prin implementările TIC-urilor. Studiile la distanță prin intermediul implementării și aplicării programelor specializate de elearning ca Moodle, AEL, Sakai ș. a. au devenit mai populare numărul de utilizatori crescând din ce în ce mai mult.

Eguvernarea prin intermediul unei munci colosale a Parlamentului, Guvernului, ministerelor, Centrului de Guvernare Electronică, nemijlocit a Ministerului Tehnologiei Informației și Comunicațiilor MTIC, a Ministerului Apărării, a Ministerului Aface-

rilor Interne (MAI), a Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAEIE) ș.a. – aceste organe de resort prezintă diversificarea și distribuirea eserviciilor în coraport cu mediul intern și extern, dezvoltând infrastructura NTIC-ului actual contributiv la valorificarea eguvernării.

Interdependența dintre eguvernare și retehnologizarea TIC-urilor este puternic evidențiată în cadrul studiului empiric, analitic și practic al spațiului cosmic. În acest scop cooperările macrosistemice ale eguvernării microsistemice activează prin intermediul tuturor organelor competente în domeniu. În acest mod, MTIC dezvoltă cele mai moderne teorii și practici ale TIC-ului, asigură combaterea corupției și a criminalității, optimizează puterea nucleară care prezintă poziția Republicii Moldova pe plan mondial, de asemenea, demonstrează competențele sporite în ce privește implementarea TIC-urilor avansate în scopul protecției esuveranității statale și a integrității teritoriale a Republicii Moldova, continuitatea națională etc.

Eguvernarea lucrează intensiv asupra cercetării spațiului cosmic pe plan național similar furnizorilor informaționali externi, unul dintre elementele de studiu ale spațiului cosmic care a fost modernizat în ce privește TIC-ul este serviciul meteorologic de stat.

Concluziile și recomandările denotă directivele de valorificare a competențelor resurselor umane pentru a atinge misiunea eguvernării de a asigura „media de aur” în toate sferile naționale, care poate demara prin realizarea directivelor și obiectivelor statale și prin intermediul realizării scopului edificării informaționale a societății ș. a. conform cerințelor cetățenilor și standardelor internaționale, neperturbând procesele naturale și alte procese ale fenomenului globalizării care necesită o ciberadministrare ce poate asigura autenticitate, eficiență, economicitate ș. a. parametric pentru satisfacerea randamentului de echilibru

universal, acestea reprezentând evenimentele de importanță majoră ce vor condiționa continuitatea umană plină de vitalitate și aspirații spre un viitor prosper.

Multitudinea domeniilor de activitate națională poate fi supusă transformărilor și poate obține resurse financiare pentru investiții în NTIC-uri prin intermediul reducerii cheltuielilor ministeriale conform modelului din Franța anului 2014; similar României anului 2009 ce prezintă modelul de devansare a crizei financiare pentru a realiza un proces de retehnologizare puternic evidențiat prin modalitatea de reducere a cheltuielilor pentru loterii și prin „eutanasierea” companiilor cu probleme ce se reflectă pe plan național, similar prin combaterea rețelelor politice antistatale ce trebuie demascate etc. [7]; un alt mijloc de rentabilizare financiară utilitară retehnologizării TIC-ului este definirea punctelor forte și amenințărilor etc., care pot regresa sau devansa unele procese naturale și/sau modelate; modelul Rusiei prezintă realizarea cartei de retehnologizare, utilizarea ecopolimerilor deja de 20 de ani ce a sporit PIB-ul și PIN-ul, punând la dispoziție noi resurse financiare [8]; antropologic analizând situația, Rusia propune diminuarea supraîncărcării factorului uman prin utilizarea unor TIC-uri mai facile, prin cooperări internaționale multiple etc. [9].

Eguvernarea realizând retehnologizarea TIC-urilor, trebuie să pună accentul pe natura umană înglobată în spațiul cosmic; să păstreze antroposfera, biosfera, hidrosfera, atmosfera, litosfera Pământului ca fiind ecologice, oferind vitalitate, îmbunătățire prin aplicarea nanotehnologiilor în multitudinea domeniilor de activitate, valorificând patrimoniul, evoluționând spațiul creativ, asigurând continuitate etc.

Eguvernarea asigură certificarea electronică a Republicii Moldova pe plan mondial care este interdependentă de situația nucleară a țării și de retehnologizarea TIC-urilor tuturor domeniilor de activitate na-

țională, ceea ce condiționează demararea unui nou proces de re tehnologizare spre orizontul anului 2020.

Politicele și biopoliticele naționale prezintă coeficientul raportului dintre opiniile egovernării globale și egovernarea micro-sistemică, inclusiv a Republicii Moldova ca tinzând spre 1 (unu); fapt ce permite demararea unui proces de uniformizare globală care va fi realizat în momentul în care toți cetățenii [10], indiferent de ecetățeni sau cei ce conform unor motive religioase, de rasă, de gen ș. a. au refuzat să devină ecetățeni, dat fiind faptul că cristalizarea egovernării prin intermediul NTIC-urilor anihilează abuzul de putere, punând accentul pe „libera voință” a omului.

Egovernarea influențată transcedental de mecanismele de re tehnologizare a TIC-urilor spre orizontul anului 2020 în toate sferele de activitate națională va aduce o mare contribuție financiară la valoarea PIB-ului și la valoarea PIN-ului poziționând avantajos Republica Moldova în ratingul internațional.

Retehnologizarea TIC-urilor pe plan național prevede a fi tratată adiacent și suplimentar egovernării, analizând situația conform unui model cultural, economico-financiar, logic și sistemic ce va trebui emergent a fi devansat, similar standardelor internaționale, fapt ce poate fi realizat prin intermediul raportărilor micro-sistemice către macrosistem.

Egovernarea devine transparentă prin evaluarea sintetică și analitică a informațiilor, TIC-urile reprezentând din acest punct de vedere una dintre cele „20 de chei” ale

top managementului, utilizată pentru a se înscrie în categoriile de vârf ale diverselor clasamente pe plan intern și la nivel global.

Guvernul Republicii Moldova, prin intermediul unei activități asidue a MTIC, MAEIE, MAI, Ministerului Apărării, Centrului de Guvernare Electronică ș. a. organe de resort, contribuie la formarea unității, a integrității naționale prin intermediul muncii colosale a administrației publice în scopul oportunității infrastructurii actuale, fapt ce denotă crearea repercusiunilor valorificărilor patrimoniului național intelectual și material, înglobat pe plan mondial, moștenit de generațiile viitoare etc.

Egovernarea dezvoltă tendința sa misionară de uniformizare globală în baza unor concepții umanitare, reale, afirmative, juridic-prudente, etice, eficiente, efective, economice, tehnocrate ș. a.; valorifică multitudinea geoplatformelor Republicii Moldova; perseverează obiectiv și subiectiv pentru a realiza sarcina primordială de a fi acceptate, cunoscute și aplicate univoc de către populație promovările eserviciilor oferite de aceasta prin intermediul aplicării și dezvoltării nanotehnologiilor avansate, inclusiv a re tehnologizărilor; de asemenea, denotă tendințe de integrare completă în spațiul comunitar european și pe plan mondial fiind conformată fenomenului globalizării ce depinde involuntar de forțele naturale; rațional și emotiv de natura umană și deciziile luate de aceasta; modelat de implementarea, aplicarea și dirijarea TIC-urilor avansate în toate sferele de activitate națională și internațională spre asigurarea unui viitor prosper plin de vitalitate, continuitate, creație etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Gherman T., Publicație științifică „Impactul e-Governării asupra vieții sociale, politice și economice a statului”, revista „Administrarea Publică”, nr. 2, Chișinău, 2012, p.1-3, 7.
2. Rețeaua de Administrație Publică a Națiunilor Unite UNPAN, „Dezvoltarea rapidă a tehnologiei informației în secolul al XX-lea”, <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/undpadm/unpan044156.pdf>>, publicație științifică, 63 p., [citată 21.03.15].

3. Raportul anual al O.N.U., Direcția analiză și evaluare a politicilor, Republica Moldova, <http://www.mtic.gov.md/sites/default/files/transparency/plans_and_reports/moldova_in_raiting_internationalro.pdf>, raport „Moldova în rating-ul internațional”, p. 1..5, 6 p., [citată 18.03.15].
4. UNPAN, Rețeaua de Administrație Publică a Națiunilor Unite, <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan044168.pdf>>, EGovernarea: Transformarea Guvernului, re tehnologizarea afacerilor p. 5, re tehnologizarea Guvernului, p. 7, 53 p. [citată 18.03.15].
5. Centrul de Guvernare electronică din Republica Moldova, <http://egov.md/images/eGov%20raport%20rom%2817.03.2015%29_%28final%29.pdf>, Resurse/Sondaj, „Percepția, asimilarea și susținerea de către populație a e-Transformării Guvernării în Republica Moldova (anul 2014)”, 153 p.; aprobarea cadrului de interoperabilitate 2012, lansarea platformei de interoperabilitate 2014, [citată 26.03.15].
6. Strategia Națională de Administrare Fiscală, 2013-2017, România, <http://static.anaf.ro/static/10/Anaf/Informatii_R/Strategia_ANAF_2013_2017_V7_1.pdf>, strategia de plată a impozitelor, TVA on-line ș. a., p. 10, 20 p., [citată 18.03.15].
7. Curs de egovernare, România, <<http://cursdeguvernare.ro/tag/re tehnologizare>>, Investigații, garanții financiare ale egovernării, codul fiscal și codul de procedură fiscală [citată 21.03.15].
8. Мешенгиссер Ю., доктор технических наук, и Есин М., Опыт ГК „Экополимер” в проектировании и реализации проектов, <http://www.mrsp.ru/netcat_files/File/opt_ekopolimer.pdf>, [процитирован 21.03.15].
9. Положение о Проекте АРБИКОН „МАРС”, <http://mars.arbicon.ru/index.php?mdl=content&id=81951>,/Документы, [процитирован 21.03.15].
10. Portal electronic, Journal of Information Technology & Politics Aims & Scope, portal cu surse digitale și manuale electronice [citată 11.09.2014].

Prezentat: 24 aprilie 2015.

E-mail: victoriagorea@mail.ru

Eficiența politicii manageriale în modernizarea activității profesionale a funcționarilor publici

Alina SEVERIN,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The topic discussed in the present article is given because now increase the share of those who will work in research, but the modalities of direct involvement in the final result will be very different. The fastest growth rates of labor supply is recorded in the application areas of nanotechnology, information technology, biotechnology. In general there is a tendency to shift the weight of skills, from sensory and intellectual skills for driving. To strengthen the administrative capacity of the PA is required to take into account new trends in human resources, the major changes that have taken place in all areas of social life and the evolution of motivation methods used to increase the efficiency of their work.

Articolul dat are drept scop evidențierea rolului eficienței politicii manageriale în modernizarea activității profesionale a funcționarilor publici, deoarece interesul manifestat pentru această temă izvorăște din necesitatea de a găsi soluții pentru a asigura o administrare statală eficientă și apropiată de cetățenii Republicii Moldova și care ar ține cont de experiența țărilor avansate.

Prin urmare, modernizarea AP este parte integrantă a modernizării societății moldovenești în tranziție, iar evoluțiile economice, sociale și politice din ultimii ani din Republica Moldova au pus în evidență necesitatea unei reforme profunde și reale în domeniul administrației publice. Crearea unei administrații publice moderne și eficiente reprezintă una dintre prioritățile incluse în calendarul procesului de integrare europeană și, nu în ultimul rând, prin implementarea valorilor democratice, a statului de drept și prin instituirea unui echilibru între puterile statului.

În cele din urmă, în AP toți funcționarii publici angajați trebuie să fie inventivi, cu calități de cercetător științific,

cu cunoștințe temeinice în domeniul de activitate, capabili să perceapă la timp schimbările, apariția problemelor noi, să propună și să aplice soluții calitative, adecvate pentru orice situație întâlnită.

În aceeași ordine de idei, funcționarii publici trebuie să identifice cele mai bune soluții pentru eficientizarea economică a actului de guvernare, pentru micșorarea costului guvernării, prin aplicarea tehnologiilor informaționale, simplificarea activității birocratice, eliminarea activităților ineficiente, a dublărilor competențelor, prin asigurarea posibilității de a face reduceri de personal și prin alte măsuri. Totodată, ei au și misiunea de a contribui la asigurarea dezvoltării armonioase, competitive a comunității, reieșind din cele mai bune practici de management, și, respectiv, să urmărească îmbunătățirea serviciilor publice și a nivelului de trai al cetățenilor.

Cu toate acestea, calitățile profesionale ale funcționarului public se referă la potențialul analitic, orientarea operativă în situație, poziția argumentată față de oponenți,

competență, profesionalism în luarea deciziilor politice. În plus, acesta trebuie să fie capabil de a pune interesul social înaintea celui personal, să fie un bun diplomat și orator, precum și să posede o cultură politică înaltă. În afară de faptul că funcționarul public este obligat să respecte întocmai Constituția Republicii Moldova și alte documente ce reglementează activitatea și drepturile sale, funcționarul public, indiferent de funcția deținută, este obligat să facă tot posibilul pentru asigurarea drepturilor constituționale ale tuturor cetățenilor Republicii Moldova și pentru respectarea intereselor statului Republica Moldova și a instituției în care activează.

Faptul că în trecut, în majoritatea cazurilor, serviciul de personal din AP juca doar rolul de arhivă a cărților de muncă sau de informator, a condus la falsificarea rolului acestui compartiment.

În momentul de față, AP se confruntă cu mari probleme economice, cu exodul în masă al populației la muncă și cu traiul permanent în alte țări, cu sărăcirea unei părți a populației, cu problema supraviețuirii instituțiilor publice subordonate (școli, instituții preșcolare, de cultură), cu insuficiența mijloacelor financiare necesare pentru întreținerea și îmbunătățirea utilităților publice (rețele de apă, canalizare, energie electrică, drumuri, evacuarea deșeurilor, localuri), cu schimbări climatice, cu presiuni geopolitice din exteriorul țării, care se resimt și la nivelul economiei locale. Cresc cerințele din partea cetățenilor care au muncit peste hotare ori au vizitat și au cunoscut alte țări, localități mai dezvoltate, au avut acces la servicii publice calitative, au făcut cunoștință cu drepturile reale ale cetățenilor și practica relațiilor lor cu AP din alte state.

Din altă parte, crește presiunea mediului de afaceri, a agenților economici, a partidelor politice de la guvernare și din opoziție, a ONG-urilor, care cer îmbunătățirea prestațiilor AP.

Odată cu afirmarea în Republica Mol-

dova a economiei de piață, cu regulile sale nemiloase, sporesc tentativele de acaparare a patrimoniului public, or utilizarea sa fără plata corespunzătoare a condus la o amploare insuportabilă a corupției în organele administrative, fiscale și de drept, evaziunea fiscală devine tot mai ingenioasă, totodată, cresc și cerințele față de managementul public, față de competența și competitivitatea AP în condițiile de concurență dictate de economia de piață.

De asemenea, trebuie de menționat faptul că orientarea Republicii Moldova către Uniunea Europeană ne deschide mari posibilități de a studia și implementa modele noi de prestare a serviciilor publice, cum ar fi, de exemplu, transmiterea lor în concesiune ori prestarea lor prin parteneriate public-private. Experiența concesiunii serviciilor publice în orașul Cimișlia arată necesitatea elaborării pachetului de documente în conformitate cu cele mai înalte exigențe economice și juridice, mai apoi de a avea capacitatea de a monitoriza calificat respectarea contractului de concesiune, iar mai apoi AP să fie pregătită să-și apere interesele în cazuri de litigii, ținând cont și de cadrul legislativ imperfect și coruptibilitatea instanțelor de drept. Consiliul orășenesc și primarul se află în multiple litigii cu agenții economici care au luat în concesiune rețelele orășenești de asigurare cu apă potabilă și servicii de canalizație, privind patrimoniul public.

În acest context, putem constata că integrarea europeană ne va aduce investiții considerabile în cadrul programelor de preaderare și aici, pentru a le atrage și a le însuși, AP trebuie să posede o capacitate administrativă avansată.

Deja se prevede dorința AP de a face o selecție mai bună a angajaților săi, de a redescrie fișele de post, de a perfecția modalitatea de evaluare a performanțelor funcționarilor publici, de a implica în activitatea aparatului manageri profesionali și metode de management din sfera afa-

cerilor private. Este mult prea puțin pentru o instituție publică modernă să reducă lucrul cu resursele umane la asigurarea sa cu resurse umane de calitate, sa le cointerezeze material pentru a le stimula activitatea și a le menține în condițiile concurenței de pe piața forței de muncă.

Astfel, trebuie de menționat că latura dominantă a activității managerilor de mâine o va constitui orientarea spre excelență, care prezintă următoarele caracteristici: a fi total dedicat serviciului și îndeplinirii responsabilităților; străduința de a fi unic și de a dezvolta o strategie inovatoare; a măsura progresul realizat ca urmare a oricărei perfecționări; a investi în recrutarea resurselor umane și asigurarea cu personal competent a tuturor posturilor; a stimula lucrul în echipă; a conduce prin exemplul personal; a face ca procedurile de control să fie cât mai simple și mai eficiente.

Odată cu sporirea complexității sarcinilor, este necesară profesionalizarea AP prin îmbunătățirea și fluidizarea sistemului de furnizare a serviciilor către cetățeni, coordonarea efortului funcționarilor publici și eliminarea barierelor ce reduc din eficacitate.

Cu toate acestea, politica managerială în AP trebuie să răspundă la câteva întrebări specifice și principiale ce țin de eligibilitatea periodică a AP și, în special, a șefului APL, a primarului: Cum să asigurăm profesionalismul și continuitatea activității AP bazate pe planuri strategice, cum să asigurăm durabilitatea proiectelor deja realizate, exercitarea actului administrativ continuu, în complexitate, cu eficiență maximală, în baza științei administrative? Cum să împăcăm rolul primarului de reprezentant politic cu rolul său de șef al APL, responsabil pentru tot ce face și ce nu face aparatul, pentru calitatea serviciilor publice acordate populației și pentru tot ce se întâmplă în teritoriul administrat?

Se înțelege că în condițiile modelului din Republica Moldova, consiliile locale și

fiecare primar caută soluții pentru aceste întrebări. Reieșind din aceasta, se acordă o atenție sporită posturilor existente din statele de personal. În primul rând, primarii examinează posibilitatea de a transmite o parte din atribuțiile primarului viceprimarilor, dar aceștia, ca regulă, sunt propuși și confirmați de către consiliile locale pe criterii politice, reieșind din raportul de forțe între partidele de la guvernarea locală, ei la fel pot să nu posedă cunoștințe și abilități în domeniul administrației publice și primarii nu întotdeauna au încredere în loialitatea lor. Pe lângă aceasta, este foarte greu să-i tragi la răspundere pe viceprimari pentru greșeli, prejucii, nerespectarea legislației.

Conform legislației actuale, primarul poartă toată răspunderea în fața diferitelor instanțe, inclusiv de drept pentru toate disfuncționalitățile, abaterile de la lege și alte neajunsuri în activitatea aparatului primăriei. Primarii nou-aleși, sub povara acestei responsabilități, au la început o perioadă lungă de stres permanent.

Prin urmare, administratorul public reprezintă o funcție specifică administrației publice locale care s-a consolidat, de-a lungul timpului, în țări care dispun de o administrație modernă și eficientă. Scopul introducerii acestei funcții a fost acela de a profesionaliza administrația locală prin îmbunătățirea și fluidizarea sistemului de furnizare a serviciilor către cetățeni. Administratorul public gestionează un proces continuu de situații în vederea satisfacerii interesului public al unei anumite comunități.

Modificarea legii privind APL din Republica Moldova a fost precedată de un lucru mare de studiere a disfuncționalităților APL, de sondaje de opinii, de încercări diferite în cadrul legislativ vechi de a soluționa problema profesionalizării managementului public. Autoritățile locale dispun de autonomie maximă atât în ceea ce privește angajarea administratorilor publici cât și în stabilirea atribuțiilor aferente.

De asemenea, trebuie de menționat că la momentul actual experiența europeană este aplicată în exercitarea funcției de administrator public (City Manager). În cele mai multe primării există, cel puțin, o persoană al cărui rol principal este acela de a gestiona, coordona și supraveghea organizarea guvernamentală; a furniza consultanță politicienilor; a asigura utilizarea resurselor publice în mod rațional, eficient și în conformitate cu legea. Aceste trei caracteristici reflectă principiile de bază ale organizării administrației publice locale.

Cu două decenii în urmă, City Manager era, de regulă, un înalt funcționar public (cu o vechime mare în organizație), având o pregătire de bază în domeniul financiar-juridic. Experiența în domeniul administrației publice locale era considerată ca fiind cea mai importantă cerință pentru ocuparea unui astfel de post. Această experiență era dobândită în cadrul unor programe de formare specializată în institutele de formare în administrație publică ale țărilor respective.

În așa fel, în ceea ce privește administrația publică locală, legislația din țările europene nu a instituționalizat un spațiu stabil pentru managementul profesionalizat care să poată fi separat de sfera politică. Legiuitorul a optat deseori în favoarea unui președinte al administrației publice locale, lăsându-i opțiunea delegării unor atribuții de conducere. Dimensiunea politică prevala, astfel, în fața funcțiilor executive sau de management, defavorizând aspectele administrative ale organizației.

În prezent, între factorii decisivi pentru numirea unui City Manager ponderea cea mai mare o deține zona abilităților manageriale, cumulată cu experiența în guvernarea locală. Astfel, „profesionalizarea” managementului își are sursele în necesitatea de a diferenția rolul oficialilor aleși de acela al profesionistului tehnic, altfel spus „politica trebuie să fie diferențiată de partea de implementare”. Printre țările

europene care aplică astăzi un model de coordonare a serviciilor publice locale prin intermediul unei alte persoane decât primarul, respectiv City Managerul, se numără: Belgia, Danemarca, Germania, Irlanda, Letonia, Marea Britanie, Olanda și Suedia.

Având în vedere poziția strategică pe care o ocupă City Managerul, este de preferat ca acesta să aibă studii superioare. Cunoștințele de specialitate sunt mai puțin importante, deoarece în cadrul echipei de conducere, City Managerul lucrează împreună cu șefii de departamente, care au pregătire de specialitate. Implementarea managementului eficient în administrația publică își are originea în Statele Unite ale Americii și în statele vest-europene (în special, țările anglo-saxone), unde serviciile comunitare sunt organizate pe baza mecanismelor specifice sectorului privat, sub coordonarea unui City Manager/Director Executiv.

De obicei, City Managerii lucrează pe durată determinată, direct cu oficialii aleși. Ei sunt administratori publici profesioniști, care ocupă rangul cel mai înalt în ierarhia birocratică a unității administrativ-teritoriale în care sunt încadrați. Mai mult, City Managerii (directorii executivi/administratorii publici) controlează și gestionează o mare parte a organizării administrative locale și, în anumite țări, chiar pe toată.

O analiză a funcției și sarcinilor City Managerului relevă diferențe semnificative între țările și modelele analizate. Guvernele locale sunt cele care au o relație mult mai apropiată cu cetățenii. Ca urmare, se poate spune că legătura dintre politică și administrația profesionistă este mai intensă în administrația publică locală decât la orice alt nivel de guvernare, City Managerii având, de obicei, legături importante cu membrii comunității locale.

Deși sistemele de guvernare derivă din tradițiile istorice foarte diferite, cele mai multe state ale Uniunii Europene au introdus reforme majore în proiectarea institu-

Secția activitate editorială

Mihai MANEA - **șef secție**

Ion AXENTI - **secretar responsabil**

Sergiu CARCEA - **redactor, designer**

Vitalie NICA - **redactor, designer**

Indice poștal: 76957

Adresa redacției:

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni 100

Tel.: (0-22) 28-40-78, fax: (0-22) 28-48-71

E-mail: aap.editura@yahoo.com

Data la cules: 20.04.2015

Bun de tipar: 21.05.2015

Tipar executat la S. C. „Elan Poligraf” S. R. L.

Tiraj: **225 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489