



Revistă
metodico-științifică
trimestrială

ISSN 1813-8489
Tipul B

ADMINISTRAREA PUBLICĂ



1

2022

ianuarie - martie

ISSN 1813-8489

Tipul B

<https://doi.org/10.52327/1813-8489>



Administrarea Publică

*Revistă metodico-științifică
trimestrială*

**Nr. 1 (113)
ianuarie - martie 2022**

**Chișinău,
2022**

Administrarea Publică

Revistă metodică-științifică trimestrială

Fondată în noiembrie 1993 de Academia de Administrare Publică.

Revista este înregistrată la Ministerul Justiției al Republicii Moldova
cu nr. 172 din 15 septembrie 2004.

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

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

Indexată în baze de date internaționale.

Index Copernicus

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

Directory of Research Journals Indexing

<http://olddrji.lbp.world/JournalProfile.aspx?jid=1813-8489>

Open Academic Journals Index

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



Nr. 1 (113), ianuarie - martie 2021

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1\(113\)](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1(113))

COLEGIUL DE REDACȚIE

BALAN Oleg - redactor-șef, rector al Academiei de Administrare Publică, doctor habilitat în drept, profesor universitar

PALIHOVICI Serghei - redactor-șef adjunct, prorector al Academiei de Administrare Publică, doctor în științe politice, conferențiar universitar

GROZAVU Nistor - prorector al Academiei de Administrare Publică, doctor în științe tehnice, conferențiar universitar

BARȚIȚ Igor - director al Institutului Serviciului de Stat și Administrare din cadrul Academiei de Economie Națională și Serviciul Public de pe lângă Președintele Federației Ruse, doctor în științe juridice, profesor

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

DULSCHI Silvia - șef Catedră științe politice și relații internaționale, doctor în istorie, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică

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

GUCEAC Ion - academician, doctor habilitat în drept, profesor universitar, Academia de Administrare Publică

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

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

KŘÍŽ Jiří - vice-decan pentru afaceri, Facultatea de Afaceri și Management, Universitatea Tehnică din Brno, Cehia, doctor inginer, asistent profesor

MANOLE Tatiana - doctor habilitat în științe economice, profesor universitar

MAU Vladimir - rector al Academiei de Economie Națională și Serviciul Public de pe lângă Președintele Federației Ruse, doctor în științe economice, profesor

MORARU Victor - vicepreședinte al Academiei de Științe a Moldovei, membru corespondent, doctor habilitat în științe politice, profesor universitar

POPOVICI Angela - șef Catedră științe administrative, doctor in istorie, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică

SOLOMON Constantin - doctor habilitat în științe istorice, profesor universitar

ȘAPTEFRAȚI Tatiana - doctor în științe biologice, conferențiar universitar, Catedra științe administrative, Academia de Administrare Publică

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

ȘLEAHTIȚCHI Mihail - doctor habilitat în psihologie socială, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică

VIJULIE Violeta - președinte al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, Secretar de Stat, România, specialist în comunicare instituțională, trainer autorizat

Echipa redacțională

Redactor-șef: **BALAN Oleg**, rector al Academiei de Administrare Publică, doctor habilitat în drept, profesor universitar

Redactor-șef adjunct: **PALIHOVICI Serghei**, prorector al Academiei de Administrare Publică, doctor în științe politice, conferențiar universitar

Redactori științifici: **DULSCHI Ion**, decan, Departament studii superioare de master, Academia de Administrare Publică, doctor în istorie, conferențiar universitar, **ȘAPTEFRAȚI Tatiana**, doctor în științe biologice, conferențiar universitar, Catedra științe administrative, Academia de Administrare Publică

Diracția editorială AAP: **VLADÎCA Sergiu**, **AXENTI Ion**, **BARDUC Ana**, **PASTUH Marina**

SUMAR

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Angela POPOVICI

Cooperarea transfrontalieră – instrument de valorificare și promovare a culturii și patrimoniului istoric12

Liliana PALIHOVICI

Aspecte legale și instituționale determinante în dialogul dintre autoritățile publice și organizațiile societății civile din Republica Moldova (continuare)22

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Nicolai ROMANDAȘ, Ana SACARA

Unele reflecții privind particularitățile juridice ale asistenței sociale în Republica Moldova42

Mariana ODAINIC

Achizițiile ecologice – una din premisele asigurării dreptului omului la un mediu sănătos51

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Victor SACOVICH, Vitalie CAZACU

Asigurarea securității alimentare a Republicii Moldova în discursul abordărilor existente referitor la asigurarea populației cu produse alimentare60

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA

Particularitățile monitorizării și evaluării implementării documentelor strategice74

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI ÎNTEGRARE EUROPEANĂ

Irina CĂLUGĂREANU, Natalia ANTOCI

Configurarea managementului proiectelor internaționale în baza parteneriatului public-privat81

Alexei CHIRTOCA

Analiza experienței sprijinului de stat pentru dezvoltarea pieței
eco-economiei în țările Uniunii Europene95

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

Cezara FETESCU

Performanța managementului APL
și criteriile calitative de evaluare a acesteia107

TINERI CERCETĂTORI

Mihail LUPAȘCU

Planificarea dezvoltării durabile a teritoriilor și așezărilor umane115

Vadim BOȚ

Fenomenul corelativ dintre ideologie politică
și politici publice126

Aliona VEȘCA

Metodologia cercetării potențialului turistic național131

Dana PAIU

Republica Moldova – aspirații europene
și impedimentele integrării139

Alesea SCORPAN

Instrumente în curs de dezvoltare ale recuperării bunurilor infraționale150

CONTENTS

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Angela POPOVICI

Cross-border cooperation - a tool for capitalizing
and promoting culture and historical heritage12

Liliana PALIHOVICI

Legal and institutional aspects that determine the dialog
between public authorities and civil society organizations
in the Republic of Moldova22

CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

Nicolai ROMANDAS, Ana SACARA

Some reflections on the legal particularities of social assistance
in the Republic of Moldova42

Mariana ODAINIC

Ecological purchases - one of the premises of insurance
human right to a healthy environment51

ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

Victor SACOVICI, Vitalie CAZACU

Ensuring food security in the Republic of Moldova in the discourse
of existing approaches to food provision of the population60

Liubovi PRODAN-ŞESTACOVA

Particularities of monitoring and evaluation
of the implementation of strategic documents74

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Irina CALUGAREANU, Natalia ANTOCI

Configuration of international project management based
on private public partnership81

Alexei CHIRTOCA

Analysis of the experience of state support for the development of the eco-economy market in the countries of the European Union95

**TRAINING OF CIVIL SERVANTS:
NEW STRATEGIES AND TECHNOLOGIES**

Cezara FETESCU

Managemet performance of local public administration and the qualitatative criteria for its evaluation107

YOUNG RESEARCHER

Mihail LUPAȘCU

Planning the sustainable development of human territories and settlements115

Vadim BOT

The correlative phenomenon between political ideology and public policie126

Aliona VESCA

National tourist potential research methodology131

Dana PAIU

Republic of Moldova - european aspirations and impediments to integration139

Alesea SCORPAN

Developing instruments for the recovery of criminal assets150

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Анджела ПОПОВИЧ

Приграничное сотрудничество как средство развития
и популяризации культуры и исторического наследия12

Лилиана ПАЛИХОВИЧ

Ключевые правовые и институциональные вопросы в диалоге между
органами государственной власти и организациями
гражданского общества Республики Молдова (продолжение)22

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Николай РОМАНДАШ, Ана САКАРА

Некоторые размышления об юридических особенностях
социальной помощи в Республике Молдова42

Мариана ОДАЙНИК

Экологичные закупки – одно из условий страхования
права человека на здоровую окружающую среду51

ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

Виктор САКОВИЧ, Виталие КАЗАКУ

Обеспечение продовольственной безопасности Республики Молдова в дискурсе
существующих подходов к обеспечению населения продовольствием60

Любовь ПРОДАН-ШЕСТАКОВА

Особенности мониторинга и оценки реализации
стратегических документов74

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Ирина КЭЛУГЭРЯНУ, Наталья АНТОЧ

Менеджмент международных проектов на основе
государственно-частного партнерства81

Алексей КИРТОКА

Анализ опыта государственной поддержки развития рынка
эко-экономики в странах Евросоюза95

ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ

Чезара ФЕТЕСКУ

Эффективность управления
и качественные критерии его оценки107

Трибуна Молодого Исследователя

Михаил ЛУПАШКУ

Планирование устойчивого развития территорий и поселений115

Вадим БОЦ

Соотношение между политической идеологией
и государственной политикой126

Алена ВЕШКА

Методология исследования национального туристского потенциала131

Дана ПАЮ

Республика Молдова – европейские устремления
и препятствия на пути к интеграции139

Алеся СКОРПАН

Разрабатываемые инструменты для возвращения похищенных ценностей150



Administrarea publică: teorie și practică



COOPERAREA TRANSFRONTALIERĂ – INSTRUMENT DE VALORIFICARE ȘI PROMOVARE A CULTURII ȘI PATRIMONIULUI ISTORIC

CROSS-BORDER COOPERATION - A TOOL FOR CAPITALIZING AND PROMOTING CULTURE AND HISTORICAL HERITAGE

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1\(113\).01](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1(113).01)
CZU: 339.922(4):008

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

SUMMARY

The purpose of this article is to analyze cross-border cooperation as one of the important multifunctional tools aimed at developing good neighborly relations with states on the borders of the European Union, as well as supporting economic and social development and promoting European values in partner countries in the context of EU enlargement. The long-term objectives of cross-border cooperation projects aim at: creating more bilateral benefits; improving the physical and economic infrastructure; human resources development of the region; deepening cultural and educational ties; preparing for EU membership; environmental protection etc. Cross-border cooperation is favored by cultural heritage, ethno-linguistic heritage, historical heritage or the presence of national minorities. The Romanian community in Ukraine or the Ukrainian community in Romania, the common ethno-linguistic heritage of the population of Romania and the Republic of Moldova are favorable elements in the process of cross-border cooperation.

Keywords: *public authorities, cross-border cooperation, culture, tool, historical heritage, values.*

REZUMAT

Scopul acestui articol este de a analiza cooperarea transfrontalieră ca unul dintre instrumentele multifuncționale importante care vizează dezvoltarea relațiilor de bună vecinătate cu statele de la granițele Uniunii Europene, precum și sprijinirea dezvoltării economice și sociale și promovarea valorilor europene în țările partener, în contextul extinderii UE. Obiectivele pe termen lung ale proiectelor de coope-

rare transfrontalieră vizează: crearea mai multor beneficii bilaterale; îmbunătățirea infrastructurii fizice și economice; dezvoltarea resurselor umane ale regiunii; aprofundarea legăturilor culturale și educaționale; pregătirea pentru aderarea la UE; protecția mediului etc. Cooperarea transfrontalieră este favorizată de moștenirea culturală, moștenirea etno-lingvistică, moștenirea istorică sau prezența minorităților naționale. Comunitatea românească din Ucraina sau comunitatea ucraineană din România, moștenirea etno-lingvistică comună a populației României și Republicii Moldova sunt elemente favorabile în procesul de cooperare transfrontalieră.

Cuvinte-cheie: *autorități publice, cooperare transfrontalieră, cultură, moștenire istorică, valori.*

Frontierele reprezintă înainte de toate semnul unei limite, în speță al autorității unui stat. Ele își asumă în acest sens funcții identitare, precum și funcții legate de controlul teritoriului pe care îl delimitează, funcții care pot fi mai mult sau mai puțin restrictive în funcție de circumstanțele istorice, politice sau economice. Cu toate acestea, schimbările economice, sociale și tehnologice actuale, dar și amplificarea interdependențelor socio-politice tind să pună sub semnul întrebării rolul tradițional al frontierei și să ne încurajeze să reducem disfuncționalitățile care împiedică dezvoltarea și gestionarea armonioasă a zonelor transfrontaliere.

Cooperarea economică și culturală între autoritățile locale din zonele de frontieră s-a dezvoltat considerabil de la începutul anilor 1980, atât prin eforturile Uniunii Europene (reforma fondurilor structurale și lansarea programelor INTERREG), cât și prin crearea de comunități de lucru interregionale. În regiunile limitrofe frontierelor dintre țări, autoritățile locale au adaptat și consolidat metode de cooperare transfrontalieră, astfel încât să facă din amplasarea lor adesea periferică un atu, să își consolideze poziția și să stimuleze

dezvoltarea durabilă dincolo de diviziunile politico-administrative tradiționale.

Cooperarea transfrontalieră reprezintă unul dintre instrumentele polivalente importante care are drept scop dezvoltarea relațiilor de bună vecinătate cu statele aflate la granițele Uniunii Europene, precum și sprijinirea dezvoltării economico-sociale și promovarea valorilor europene în statele partenere.

Cooperarea transfrontalieră europeană își propune să abordeze provocări comune identificate împreună în regiunile de graniță și să exploateze potențialul de creștere nevalorificat din zonele de frontieră, dezvoltând procesul de cooperare pentru dezvoltarea armonioasă a țărilor implicate în proces. Obiectivele pe termen lung ale proiectelor de cooperare transfrontalieră au ca finalitate crearea mai multor avantaje bilaterale: îmbunătățirea infrastructurii fizice și economice; dezvoltarea resurselor umane ale regiunii; dezvoltarea potențialului turistic; adâncirea legăturilor culturale și educaționale; pregătirea pentru aderarea la UE; protecția mediului etc.

Comitetul Economic și Social European (CESE) a identificat câteva principii

generale ale cooperării transfrontaliere: apropierea de cetățeni: locuitorii zonelor transfrontaliere își manifestă dorința de stabilire a unei cooperări în vederea soluționării problemelor cu care se confruntă sau a ameliorării condițiilor de viață; implicarea reprezentanților politici (locali, regionali, naționali și europeni) este fundamentală pentru o mai bună cooperare transfrontalieră; subsidiaritatea: deși este esențială colaborarea cu guvernele naționale, pentru efectuarea cooperării transfrontaliere importante sunt nivelul local și regional; parteneriatul: pentru îndeplinirea obiectivelor comune este necesară implicarea tuturor actorilor de o parte și de cealaltă a frontierei; structurile comune: echipate cu resurse comune (instrumente tehnice, administrative, financiare și decizionale) pot realiza activități durabile, în continuă evoluție; gestionarea programelor; obținerea relațiilor armonioase dincolo de frontiere [1].

Extinderea Uniunii Europene operată în 2007, în urma căreia România a devenit membru al Comunității, a avut un impact major asupra rolului și locului Uniunii Europene în afara granițelor acesteia, a capacității sale de influențare în exterior, în general și, în particular, în vecinătatea sa imediată. Odată ce state din Europa Centrală și de Est au devenit membre ale organizației, frontiera s-a mutat spre Est, în ziua de astăzi aceasta fiind cea mai lungă frontieră terestră a Uniunii.

În funcție de instituțiile implicate și caracterul relațiilor stabilite, cooperarea peste frontierele naționale poate îmbrăca forma cooperării interregionale, transfrontaliere sau transnaționale. Co-

operarea transfrontalieră implică în special comunitățile regionale și locale ca principali subiecți, de aceea, în prezent, este considerată drept o dimensiune inseparabilă a autonomiei locale. Filosofia cooperării transfrontaliere se bazează pe existența unei cooperări mutuale între două sau câteva regiuni de frontieră învecinate, ceea ce presupune cooperarea în diferite domenii, dezvoltarea de programe pe dimensiuni de interes comun, priorități și acțiuni, precum și participarea extinsă a diverselor nivele administrative [4, p. 54-55].

Cooperarea transfrontalieră este favorizată de moștenirea culturală, de cea etno-lingvistică, de cea istorică sau de prezența minorităților naționale. Moștenirea comună etno-lingvistică a populației României și Republicii Moldova, comunitatea românească din Ucraina sau cea ucraineană din România constituie elemente favorizante în procesul cooperării transfrontaliere dintre România, Ucraina și Republica Moldova.

Această situație complexă face ca existența și menținerea interesului pentru Republica Moldova și Ucraina să devină un adevărat laitmotiv de politică externă. În context, protejarea patrimoniului istoric a devenit unul dintre obiectivele Programelor Operaționale Comune, care au fost lansate pornind cu anul 2007. Implementarea intervențiilor de cooperare transfrontalieră între România, Republica Moldova și Ucraina, aferente perioadei 2007–2013 și 2014–2020 a reclamat o atentă abordare a diferențierii nevoilor, ținând cont de specificul fiecărei țări și de prioritățile regionale distincte.

Politica Uniunii Europene în ceea ce privește gestionarea durabilă a patrimoniului cultural și a industriilor creative legate de acesta este o direcție specifică a politicii comunitare în domeniul culturii. Accentul cultural specific este, de asemenea, reflectat în prioritățile actuale ale politicii europene privind cultura și setul lărgit de mecanisme de sprijin care se aplică într-o anumită regiune. Această orientare are un loc în UE în ceea ce privește cultura, în paralel cu creșterea gradului de conștientizare a importanței ei și de locul industriilor culturale și creative în economia diversității culturale și nevoia de valorificare și conservare a patrimoniului istoric și cultural.

Programul operațional comun 2007-2013 România - Ucraina - Republica Moldova și-a propus crearea unei punți de legătură între cele trei state partenere, cu scopul susținerii comunităților din zonele de frontieră în găsirea unor soluții comune la problemele similare cu care acestea se confruntă. Aria principală de cooperare a programului a inclus, în România, județele: Suceava, Botoșani, Iași, Vaslui, Galați și Tulcea; în Ucraina, regiunile: Odessa și Cernăuți și întreg teritoriul Republicii Moldova.

În cadrul priorității *Promovarea activităților people to people* cu obiectivul *Schimburii culturale, sociale și în domeniul educației* a fost conceput și pus în aplicare proiectul transfrontalier „Bijuterii medievale - Hotin, Suceava, Soroca”. În cadrul acestuia, echipa de implementare și-a propus să coordoneze executarea lucrărilor de proiectare tehnică și a lucrărilor de săpături arheologice la Cetatea Soroca, de restaurare și construcție în interiorul Cetăților Soroca

și Hotin și în aria care le înconjoară, dar și promovarea cetăților medievale drept o destinație a turismului cultural. Pentru reabilitarea cetății Soroca UE a alocat 2 mln. de euro, pentru efectuarea unor lucrări de reabilitare la cetatea Hotin - 660 mii euro, fiind renovat sistemul de electricitate, ceea ce a permis deschiderea expozițiilor costumelor istorice și militare, dar și a tablourilor.

În cadrul Programului Operațional Comun a fost consolidată fundația Cetății Suceava în scopul asigurării stabilității structurii și a fost creat un punct unic de acces în spațiul monumentului. Au fost derulate lucrări de amenajare pe o arie de aproximativ 2 500 m² de teren, fiind create locuri de parcare pentru autoturisme și autocare. Au fost deschise căi de acces pietonale și carosabile adaptate nevoilor persoanelor cu mobilitate redusă.

De asemenea, Muzeul Bucovinei din Suceava a derulat, împreună cu Muzeul Regional de Arhitectură Populară și Trai din Cernăuți, Muzeul de Istorie și Etnografie Bălți, proiectul transfrontalier „Să ne păstrăm trecutul pentru a ne crea viitorul”, care a avut printre obiective crearea unei baze electronice care să stocheze patrimoniul cultural al muzeelor. Proiectul a avut o valoare totală de 208 500 euro.

În regiunea Cernăuți și județul Suceava a fost implementat proiectul „Dezvoltarea rețelei de turism festiv în Bucovina” cu misiunea de păstrare și promovare a identității culturale în județul Suceava și în regiunea Cernăuți, precum și a patrimoniului cultural comun celor două regiuni transfrontaliere, având o finanțare de peste 166 000 euro.

Tot la Suceava Muzeul Bucovina a beneficiat de proiectul „Patrimoniul Tradițional Comun - Element de promovare European”, având o finanțare de 150 000 euro, dar și de un alt proiect „Să păstrezi trecutul înseamnă să crezi viitorul”, având o finanțare de peste 208 000 euro.

În Republica Moldova a fost reconstruit Conacul Manuc Bey din Hâncești, una dintre perlele arhitecturii moldovenești. Pe lângă reconstrucția „Palatului Prințului” Manuc Bey, proiectul a sprijinit lucrările de restaurare a Complexului Mortuar Elena Cuza din comuna Solești (Vaslui, România) și modernizarea sistemului de aer condiționat a Muzeului Municipal al Colecțiilor Private ale lui A.V. Bleșciunov din Odessa, Ucraina. Astfel, prin implementarea acestor proiecte s-a urmărit protejarea patrimoniului istoric și cultural din cele trei țări, stabilirea unor punți de cooperare și apropiere.

Una dintre finalitățile țintite de proiectele transfrontaliere, care vizează restaurarea și protejarea patrimoniului istoric și cultural, o reprezintă dezvoltarea infrastructurii de turism, consolidarea capacității de cazare și a serviciilor asociate. Cetățile Soroca, Hotin și Suceava pot fi incluse într-un traseu turistic unic, care ar familiariza turiștii cu istoria glorioasă a Moldovei medievale. Totodată, dezvoltarea marketingului și o promovare eficientă a regiunii transfrontaliere, împreună cu crearea infrastructurii de turism ar conduce la un aflax al turiștilor în zonă, ținând cont de potențialul considerabil, mai ales pe baza resurselor neexploatate până în prezent. Turismul cultural, agro-turismul și turismul tema-

tic (sporturi de iarnă, drumul vinului, festivalurile istorice, etno-folclorice etc.), cât și domenii ca arta meșteșugărească, producția bazată pe tradițiile locale, utilizarea aceluiași brand pentru anumite produse, cum ar fi produsele din patrimoniul cultural, ar putea constitui oportunități pentru o frumoasă cooperare transfrontalieră [3, p. 37].

În acest sens, sprijinul acordat sectorului turismului este privit ca un element esențial în acest program, deoarece zonele transfrontaliere se confruntă cu probleme similare atât în ceea ce privește provocările prezente, cât și referitor la potențialul turistic neexploatat care poate genera dezvoltarea turismului local pe baza unor acțiuni intensificate, mai ales în domeniul turismului cultural și eco-turismului. Totodată, acest fapt ar aduce un beneficiu semnificativ prin furnizarea unui stimulent pentru înființarea unui număr mare de întreprinderi de servicii la scară mică și în același timp furnizarea unei baze solide și a unor surse de creare de locuri de muncă în zona de frontieră.

În cadrul Programului de Cooperare Transfrontalieră 2014–2020 reabilitarea și protejarea patrimoniului istoric s-a regăsit în cadrul priorității „Promovarea și conservarea patrimoniului cultural și istoric”. Programul Operațional comun România - Ucraina 2014-2020 a cuprins județele românești Botoșani, Suceava, Tulcea, Maramureș, Satu-Mare și regiunile Odessa, Ivano-Frankivsk, Zakarpatska și Cernăuți din Ucraina.

Aria Programului Operațional comun România - Republica Moldova 2014-2020 a inclus întregul teritoriu al Republicii Moldova și județele româ-

nești aflate la frontieră, respectiv Botoșani, Iași, Vaslui și Galați. La moment, nu dispunem de evaluări oficiale, dar în baza informațiilor aflate în acces deschis, putem face unele concluzii preliminare cu privire la POC 2014-2020.

În Programul Operațional Comun cu Republica Moldova au fost alocate 89,1 milioane de euro - sumă care, la fel ca în cazul Ucrainei, a fost depășită de cerere. Administrația județeană din Botoșani a înaintat 13 proiecte, Consiliul Județean Iași a înregistrat 12 proiecte care însumează 24 de milioane de euro, iar Consiliul Județean Vaslui a inițiat zece proiecte.

Datorită potențialului moștenirii culturale ca resursă pentru dezvoltarea durabilă, pentru creșterea economică și pentru dezvoltarea socială, prin punerea în aplicare a proiectelor de restaurare și conservare a patrimoniului istoric și cultural se întăresc relațiile dintre Republica Moldova, Ucraina și România.

Prin promovarea dezvoltării turistice și sociale în regiunile de pe ambele părți ale granițelor comune, abordarea provocărilor comune și promovarea transfrontalieră locală pentru conservarea și promovarea acțiunilor culturale și istorice ale patrimoniului, se creează cadrul pentru implementarea activităților transfrontaliere în contextul politicii europene de vecinătate, cu scopul de a preveni apariția de noi linii de separare între UE și vecinii săi și a oferi țărilor partenere posibilitatea de a participa la diferite activități ale UE, printr-o mai mare cooperare politică, de securitate, economică și culturală.

Cooperarea transfrontalieră reprezintă o colaborare mai mult sau mai

puțin instituționalizată între autorități subnaționale apropiate dincolo de granițele naționale. Cooperarea transfrontalieră se caracterizează prin faptul că actorii centrali în acest proces sunt autoritățile publice, cooperarea implică probleme de politici locale, deoarece antrenează autoritățile subnaționale, implică un anumit grad de stabilitate a contactelor, spre exemplu, prin crearea instituțiilor transfrontaliere. Instituționalizarea cooperării transfrontaliere dintre România și Republica Moldova s-a produs în timp prin schimbarea programului de cooperare teritorială România - Ucraina - Republica Moldova (2007-2013) în România - Republica Moldova (2014-2020), crearea structurilor de cooperare transfrontalieră conform programului de cooperare teritorială, existența mai multor euroregiuni pe graniță.

În cadrul Programului de Cooperare Transfrontalieră a Uniunii Europene cu Ucraina și Republica Moldova 2014-2020, comparativ cu exercițiul 2007-2013, programele trilaterale au devenit bilaterale. Acest lucru a fost determinat de complexitatea sporită a procedurilor în cadrul proiectelor trilaterale, un lanț decizional complicat și dificultățile de coordonare.

În cadrul priorității 3 **Promovarea activităților între oameni**, unde s-a regăsit și obiectivul *Schimburi culturale, sociale și în domeniul educației* a POC România - Ucraina - Republica Moldova 2007-2013, autoritățile administrației publice din Republica Moldova au implementat 23 de proiecte, instituțiile publice - 10 proiecte, instituțiile de educație și cercetare - 4 proiecte [5, p. 61].

Fără a contesta importanța punerii în aplicare a proiectelor de reabilitare și conservare a patrimoniului istoric și cultural, experiența ultimilor ani a demonstrat că, deși existau premisele necesare consolidării culturii implementării proiectelor de cooperare transfrontalieră, nivelul acesteia este, în prezent, unul moderat. Printre factorii care au determinat această situație menționăm întârzierea demarării programului și implicit a proiectelor, implementarea nediferențiată în unități administrativ-teritoriale diferite ca tip și dimensiune, existența unor proceduri diferite sub aspectul reglementării și/sau al autorizării, comunicarea deficitară a autorităților publice din țările partenere. În același context nu putem supraestima și capacitatea administrativă a autorităților publice locale în regiunile unde s-au implementat proiectele transfrontaliere. Autoritățile locale în o serie de cazuri au avut reacție întârziată față de problemele ce apăreau pe parcurs, au demonstrat lipsă de inițiativă și comunicare deficientă.

Principalele provocări/constrângeri în perioada de implementare a programelor de cooperare transfrontalieră 2007-2013 și 2014-2020 s-au referit la diferențele din legislație și a cadrului instituțional a țărilor participante, acest fapt reprezentând și un factor limitator al eficienței. Un alt aspect important a fost faptul că au existat întârzieri la diferite etape ale proceselor, generate de o coordonare insuficientă a acțiunilor din partea tuturor actorilor implicați.

Totodată nu au fost luați în considerare mai mulți factori interni, care ar facilita procesul de coopera-

re transnațională, cum ar fi cooperarea inter-instituțională și transparența proceselor decizionale privind administrarea programelor de cooperare transfrontalieră, de asemenea, rolul important al societății civile, care putea fi mai activ solicitată pentru asistență, expertiză și consultanță în administrarea proiectelor transfrontaliere.

La acestea se adaugă și anumite lacune privind capacitatea administrativă a structurilor de management ale Programului Operațional Comun România - Ucraina - Republica Moldova, cum ar fi insuficiența resurselor umane, precum și slaba dotare din punct de vedere logistic

Stabilitatea politică a fost unul dintre factorii importanți ai întăririi cooperării transfrontaliere între cele trei țări. Desele schimbări politice și, mai ales, excesiva alternanță guvernamentală a generat adesea modificări ale obiectivelor stabilite în cooperarea bilaterală și multilaterală care nu au fost întotdeauna cele specifice Programului Operațional Comun. Reordonarea priorităților a implicat automat și efectuarea unor noi runde de negocieri, identificarea altor surse de finanțare, ceea ce a dus la întârzieri în aplicarea programelor. Astfel, asistența tehnică și financiară acordată de România Republicii Moldova, deseori neînțelegeri politice interne din Republica Moldova au determinat întârzierea sau blocarea unor propuneri de proiecte înaintate de către ministerele sau autoritățile publice eligibile. Bătăliile politice interne între partide, în cazul guvernelor de coaliție, au generat multiple dispute referitoare la intervențiile prioritare [2, p. 89].

În cazul Republicii Moldova, disputele pe alocările bugetare ale proiectelor cuprinse în Acordul cu România au vizat mai degrabă subiecte din categoria cine și cum gestionează resursele și ce avantaje politice rezultă în urma implementării intervențiilor decât cele legate de eficiența sau relevanța acestora.

În cazul Ucrainei, conflictul armat din partea de est, dar și anexarea de către Federația Rusă a regiunii Crimeea au generat o serie de temeri politice referitoare la stabilitatea regiunilor de frontieră din sud-vestul Ucrainei (regiunile Odessa și Cernăuți). În acest context, comportamentul centralizat al autorităților centrale s-a accentuat și, drept rezultat, au fost diminuate competențele specifice regiunilor. Astfel, orice intervenție cu specific de cooperare transfrontalieră, fie că este finanțată prin asistența tehnică a UE, fie că este susținută prin intermediul unor programe guvernamentale, trebuie să fie aprobată la nivel central. Această stare a generat întâzieri ale proceselor de programare, adoptării deciziilor și implementării intervențiilor [2, p. 89-90].

Totodată, un aspect important se referă la faptul că, în cazul programului trilateral pentru perioada 2007-2013, toate deciziile s-au luat, firesc, în format trilateral și datorită acestui aspect a fost nevoie de mai mult timp pentru atingerea consensului între toate părțile implicate. În cazul noii abordări referitoare la POC România - Republica Moldova, respectiv România - Ucraina pentru perioada 2014-2020, procesul de luare a deciziilor s-a dorit să fie, din acest punct de vedere, mai rapid.

Un alt aspect problematic identificat

se referă la faptul că atât în cazul Republicii Moldova, cât și în cazul Ucrainei, s-a manifestat fenomenul lipsei bugetelor de cofinanțare pentru programele de cooperare transfrontalieră. În acest caz, beneficiarii, fie ei autorități, organizații private pentru profit sau nonprofit, au fost nevoite să identifice și să contracteze asistență financiară adițională.

O colaborare mult mai eficientă a avut loc la nivelul experților, comparativ cu cea la nivelul clasei politice. Corespondența uzuală cu autoritățile naționale din cele două țări are loc în mod direct, fiind vorba de chestiuni tehnice. Au fost însă și cazuri în care, nefiind obținute rezultatele scontate, s-a solicitat intervenția Ministerului Afacerilor Externe pe canale diplomatice. Ministerul român al Afacerilor Externe a depus eforturi pentru eficientizarea comunicării cu autoritățile centrale ale țărilor partenere, înregistrându-se însă uneori întâzieri în obținerea răspunsurilor sau punctelor de vedere. Dar, marile probleme legate de întâzieri au venit dinspre Ucraina și Republica Moldova și s-au datorat tensiunilor interne existente între diversele autorități ale acestora. De exemplu, în cazul Republicii Moldova s-au dezvoltat tensiunile între Cancelaria de Stat și anumite ministere de linie, respectiv, referitoare la modul de gestionare a fondurilor externe. Or, aceste tensiuni au influențat calitatea comunicării dintre autoritățile publice vizate de respectivele intervenții [2, p. 90].

Totodată, ca urmare a instabilității politice din Ucraina și Republica Moldova, s-au operat frecvente schimbări

de personal în autoritățile guvernamentale responsabile cu implementarea proiectelor transfrontaliere. Aceste practici au avut un impact negativ și asupra implementării Programului Operațional Comun România - Ucraina - Republica Moldova 2007-2013, dar și pentru exercițiul POC 2014-2020.

Nivelul redus al culturii implementării în cazul intervențiilor de cooperare transfrontalieră se explică prin existența unor proceduri diferite de reglementare sau autorizare, cum ar fi cele referitoare la derularea achizițiilor publice, regimul emiterii autorizațiilor de construcție etc. Aceste diferențe procedurale au atras decalaje semnificative în derularea proiectelor, precum și diminuarea ratei de atingere a indicatorilor stabiliți în cererile de finanțare. Deși în ultimii ani au fost organizate o serie de grupuri de lucru și comitete interguvernamentale în vederea identificării soluțiilor adecvate pentru diminuarea gradului de diferențiere a procedurilor, până în prezent nu s-a reușit ameliorarea acestei situații. Riscul utilizării de proceduri diferențiate persistă în continuare.

Vizibilitatea redusă a intervențiilor cu specific de cooperare transfrontalieră este un alt factor al nivelului redus al culturii de implementare a proiectelor. În unele situații, rezultatele proiectelor au fost diseminate și percepute de populație ca fiind elemente de promovare electorală a concurenților politici din România sau din Republica Moldova. Acest mod de transmitere eronată a mesajelor privind reușitele actului de guvernare diminuează semnificativ vizibilitatea și importanța rezultatelor

obținute în cadrul proiectelor de cooperare transfrontalieră.

Analiza experienței acumulate ca urmare a implementării celor două runde de POC 2007-2013 România – Ucraina – Republica Moldova și 2014-2020 România – Republica Moldova ne conduce spre o serie de concluzii:

- experiența cooperării transfrontaliere a demonstrat necesitatea creării unor instrumente viabile care ar facilita și conecta partenerii de dincolo de granițe;

- necesitatea consolidării capacității autorităților administrației publice centrale și locale în implementarea proiectelor transfrontaliere;

- numărul partenerilor ar trebui să fie limitat la 3 pentru a avea o implementare eficientă a proiectului și a asigura durabilitatea acestuia;

- lanțul decizional lung necesită mult timp pentru luarea deciziilor (aproximativ 18 luni de la lansare până la semnarea contractului). Este necesară optimizarea acestui proces;

- procedurile ar trebui să fie simplificate și uniforme pentru toți partenerii;

- este necesară organizarea trainingurilor tematice pentru a consolida capacitatea partenerilor în cadrul proiectelor transfrontaliere, inclusiv a autorităților publice, pentru aplicarea legislației naționale în domeniul gestionării fondurilor, procedurilor administrative, modalității de raportare a anumitor activități, auditului;

- asigurarea unei vizibilități mai largi a rezultatelor atinse în cadrul cooperării transfrontaliere.

Dincolo de problemele sesizate în implementarea proiectelor transfronta-

liere care vizează reabilitarea și conservarea patrimoniului istoric și cultural, acestea au o importanță incontestabilă pentru răspândirea și ridicarea nivelului de conștientizare și de educare a generațiilor viitoare în spiritul valorilor patrimoniului cultural și al protejării acestuia. Cooperarea transfrontalieră în domeniul reabilitării și protejării patrimoniului istoric este un instrument foarte important de valorificare și promovare a culturii și patrimoniului istoric prin care se realizează stabilizarea zonală, întărirea proceselor de reformă structurală și sprijinirea procesului de aprofundare a relațiilor cu UE.

BIBLIOGRAFIE

1. Avizul Comitetului Economic și Social European privind „Euroregiunile”, Bruxelles, 11 iulie 2007, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C 256, 27.10.2007, p. 12.
2. Bărbulescu I.G., Brie M., Toderăș N. Cooperarea transfrontalieră între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova. Oportunități și provocări în perioada 2014-2020. Studii de strategie și politici. SPOS 2015, Studiul nr.2, București, 2016, p. 89–90.
3. Instrumentul European pentru Vecinătate și Parteneriat. Programul Operațional Comun România - Ucraina - Moldova 2007-2013, 2008, p. 37.
4. Roșcovan M., Bulat V., Puntea M., Miron V. Ghid de cooperare transfrontalieră, Chișinău, 2010.
5. Studiu de evaluare a impactului programelor de evaluare transfrontalieră ale UE privind dezvoltarea social-economică a Republicii Moldova, Chișinău, 2018.

Prezentat: 16.02.2022.

E-mail: angela.popovici2000@gmail.com

(Sfârșit. Început în numărul nr. 4/2021)

ASPECTE LEGALE ȘI INSTITUȚIONALE DETERMINANTE ÎN DIALOGUL DINTRE AUTORITĂȚILE PUBLICE ȘI ORGANIZAȚIILE SOCIETĂȚII CIVILE DIN REPUBLICA MOLDOVA

LEGAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS THAT DETERMINE THE DIALOG BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1\(113\).02](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1(113).02)

CZU: 35.07:061.2(478)

Liliana PALIHOVICI
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

CSOs are a key component of an open and democratic society as they play a key role in the strengthening of democracy and the rule of law, their dialogue with the public authorities being a precondition for this. By analyzing the development of dialogue between Moldovan CSOs and Central and Local Public authorities (CPA / LPA), I found that PA are not yet fully aware of the value of the dialogue, which is sporadic and guided by certain interests, that do not always coincide with the public interest.

The key objective pursued by this research was to review the environment underlying activity and collaboration of the civil society from the standpoint of influence exerted by the internal and external factors that determine the core essence of the social environment, while paving and setting conditions for carrying out activities and collaboration between the civil society and public authorities. The paper aims to prove that more communication and collaboration between public authorities and civil society organizations, will likely result in a more inclusive, qualitative and focused act of governance. The author analyses and presents the existing decision-making systems and its consultation mechanisms with the civil society organizations in the Republic of Moldova, the existing opportunities for CSO's involvement in the public policy making process and the actual practices.

A number of research methods were used in the study, aimed at highlighting the particularities of the dialogue and cooperation between the public authorities (PA) and the CSOs, as part of the act of governance, studying the development over time and the influence of various social, economic and political factors on these processes. Thus, the historical analysis method to research the origin and evolution of the legal framework that regulates the dialogue and cooperation between PA and the CSOs was applied. It included analysis of the relevant laws, regulations and policies, together with existing reports and studies on the subject of research, in the Republic of Moldova. I found that public authorities are not yet fully aware of the value of the dialogue and the political factor is also of great influence, as in recent years there has been an increasing pressure on the civil society. The paper reflects the current situation in Moldova, which can be summarized as follows: a) there are no permanent mechanisms or platforms for cooperation and consultation, open to all. Civil society participation is limited to a small number of CSOs, and there are no incentives for the growth of CSOs. b) LPAs, compared to CPAs, enjoy a much higher level of „trust” from the society/community, but they rarely have the resources and skills to conduct a constructive dialogue with CSOs; c) there is a proven reluctance of the LPA/CPA to deepen the dialogue and cooperation with the civil society; d) The culture of participation is very weak as there is no perception that participation is an instrument of change. A number of recommendations in order to address the identified problems are listed.

Keywords: public administration, civil society organizations, dialogue, public policy, partnerships, cooperation, culture of participation

REZUMAT

OSC-urile sunt o componentă cheie a unei societăți deschise și democratice, jucând un rol important în consolidarea democrației și a statului de drept, dialogul lor cu autoritățile publice fiind o condiție prealabilă. Obiectivul principal al acestei cercetări este de a analiza mediul de activitate și colaborare a societății civile din perspectiva influenței exercitate de către factorii de natură internă și externă, care determină conținutul mediului social și care creează și stabilesc condițiile de activitate și colaborare a societății civile cu puterea publică.

Lucrarea își propune să demonstreze că mai multă comunicare și colaborare între autoritățile publice și organizațiile societății civile, probabil va avea ca rezultat un act de guvernare mai incluziv, calitativ și mai concentrat, abordând astfel eficient nevoile cetățeanului. Autorul analizează și prezintă sistemele decizionale existente și mecanismele de consultare ale acestora cu organizațiile societății civile din Republica Moldova, oportunitățile existente de implicare a OSC în procesul de elaborare a politicilor publice și practicile actuale.

În cadrul studiului au fost utilizate o serie de metode de cercetare, menite să evidențieze particularitățile dialogului și cooperării dintre autoritățile publice (AP) și OSC, ca parte a actului de guvernare, studiind evoluția în timp și influența diferitelor factori asupra acestor procese.

Am constatat că autoritățile publice nu sunt încă pe deplin conștiente de valoarea dialogului, care este sporadic și ghidat de anumite interese, care nu coincid întotdeauna cu interesul public. Factorul politic este de asemenea de mare influență, întrucât în ultimii ani s-a înregistrat o presiune din ce în ce mai mare asupra societății civile. Condițiile legale și rata generală de dezvoltare a organizațiilor societății civile, gradul de dialog și cooperare al OSC-urilor cu autoritățile publice și rolul OSC-urilor în creșterea răspunderii generale a autorităților față de propriii cetățeni - sunt elemente importante în dezvoltarea unei societăți democratice, fără de care o societate modernă și dezvoltată este de neimaginat. Lucrarea reflectă situația din Moldova, care poate fi rezumată astfel: a) Nu există mecanisme sau platforme permanente de cooperare și consultare, deschise tuturor. Participarea societății civile este limitată la un număr mic de OSC și nu există stimulente pentru creșterea OSC-urilor. b) APL, comparativ cu APC, se bucură de un nivel mult mai ridicat de „încredere” din partea societății/comunității, dar rareori au resursele și abilitățile pentru a conduce un dialog constructiv cu OSC-urile; c) Există o reticență dovedită a APL/APC de a aprofunda dialogul și cooperarea cu societatea civilă; d) Cultura participării este foarte slabă deoarece nu există percepția că participarea este un instrument de schimbare. Sunt enumerate o serie de recomandări pentru a rezolva problemele identificate. Un șir de recomandări sunt propuse pentru a soluționa problemele menționate.

Cuvinte-cheie: administrație publică, organizații ale societății civile, dialog, politici publice, parteneriate, cooperare, cultura participării.

c) Cadrul instituțional de activitate și participare a societății civile la procesul decizional. Consolidarea societății civile presupune existența și funcționalitatea unor platforme, alianțe și organizații, care contribuie la consolidarea și eficiența activității OSC. Există câteva platforme naționale majore printre care, Consiliul Național al ONG-urilor din Moldova, Consiliul Național de Participare (CNP), Platforma Națională a Forului Societății Civile din cadrul Parteneriatului Estic. Există un șir de rețele de ONG-uri implicate în dialogul de politici pentru a dezvolta sectoarele pe care le reprezintă, cum ar

fi: Alianța ONG-urilor active în domeniul protecției sociale a copilului și familiei, Alianța organizațiilor persoanelor cu dezabilități, Rețeaua ONG-urilor active în domeniul HIV/SIDA, ITS și narcomanie, Consiliul Național al Tineretului din Moldova, Alianța anti-corupție, Platforma pentru Egalitate de Gen, Forul ONG-urilor de mediu, etc.²⁶

Existența și funcționalitatea acestor entități face mai facilă și mai eficientă colaborarea OSC cu administrația publică. În același timp, după cum am menționat anterior, dialogul și colaborarea dintre OSC și autoritățile publice a evoluat odată cu schimbările și evoluțiile din so-

²⁶ Konrad Adenauer Stiftung, IDIS Viitorul, *Organizațiile Societății Civile din Republica Moldova: evoluția, sustenabilitatea și participarea la dialogul politic*, Chișinău 2014. http://www.viitorul.org/files/4684299_md_mapping_md_idi.pdf

cietatea sub influența factorilor atât de ordin intern, cât și extern. Lansarea Politicii Europene de Vecinătate și reorientarea strategică a Republicii Moldova în anul 2005 a determinat deschiderea perspectivei cooperării instituționalizate cu societatea civilă prin adoptarea Hotărârii Parlamentului nr. 373 din 29.12.2005 pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă.²⁷ Documentul prevede, în cadrul mecanismului de colaborare, crearea consiliilor de experți de pe lângă Comisiile permanente, consultări continue, întruniri ad-hoc, audieri publice și conferințe anuale. Aceste instrumente de colaborare au funcționat sporadic, pe anumite segmente chiar defel, și nu au contribuit semnificativ la îmbunătățirea cadrului de participare a societății civile în procesul decizional.

Schimbarea guvernării în anul 2009 și dinamizarea relațiilor Republicii Moldova cu Uniunea Europeană în cadrul Parteneriatului Estic, au adus schimbări în relația statului cu societatea civilă. Guvernul Republicii Moldova, care a lansat implementarea unei serie de reforme coordonate cu Comisia Europeană, instituționalizează relațiile cu societatea civilă prin crearea Consiliului Național de Participare (CNP). Consiliul avea drept scop dezvoltarea și promovarea parteneriatului strategic între autoritățile publice, societatea civilă și sectorul privat în vederea consolidării democrației participative în Republica

Moldova și de a contribui la adoptarea deciziilor de politici publice care să răspundă intereselor societății.²⁸ În termeni mai concreți rolul CNP ținea de monitorizarea respectării legislației cu privire la accesul la informație și transparența în procesul decizional, în mod special a Legii 238/2008 privind transparența în procesul decizional. Participarea reprezentantului CNP la ședințele de Guvern, de asemenea oferirea OSC posibilități suplimentare de a interveni asupra subiectelor dezbătute și aprobate în cadrul ședințelor guvernului. Pe parcursul anului 2018 au avut loc 9 ședințe ale CNP, în cadrul cărora au fost abordate diverse subiecte, cum ar fi: elaborarea Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova 2030”, educația timpurie, promovarea politicilor sociale privind adopția, dezvoltarea antreprenoriatului social etc. Mandatul membrilor CNP a expirat în aprilie 2019, și activitatea Consiliului nu a mai fost revigorată.²⁹

Instituționalizarea relațiilor dintre societatea civilă și instituțiile statului (Parlamentul și Guvernul) nu are o acoperire legală atunci când ne referim la relația cu administrația publică locală (APL). Această relație se desfășoară preponderent sub umbrela instrumentelor și elementelor ce caracterizează democrația participativă. Participarea cetățenească în actul de autoguvernare locală nu este clar definită, decât doar prin prisma respectării reglementărilor

²⁷ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=20911&lang=ro

²⁸ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=22834&lang=ro

²⁹ Raport privind implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020, p.10. https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_strategie_dsc_2018-2020_iii_anexe.pdf

ce țin de transparența actului decizional, și, în marea majoritate a cazurilor, depinde de voința politică a autorităților publice locale, dar și de activismul civic al membrilor comunității. Expresia formalizată a participării cetățenești la nivel local, dar și la nivel național, este reprezentată de către OSC, care oferă relației dintre APL și societatea civilă o imagine mult mai structurată și mai organizată.

Instituționalizarea relației dintre administrația publică și societatea civilă este aplicată și confirmată prin folosirea instrumentelor de monitorizare și evaluare a principalelor documente de politici în domeniul dezvoltării societății civile. Conform SNDSC 2018-2020, monitorizarea și evaluarea implementării Strategiei trebuia să fie realizată prin intermediul a trei instrumente, prin prisma rezultatelor obținute și în baza indicatorilor de progres:

Primul instrument - Comitetul de monitorizare a implementării Strategiei, creat prin dispoziția Președintelui Parlamentului din 12 membri (3 persoane fiind desemnate de OSC, 3 persoane - de Guvern, 3 persoane - de Parlament și 3 persoane - de partenerii de dezvoltare).

Al doilea instrument - organizarea audierilor și dezbaterilor publice, în cadrul cărora vor fi formulate concluzii și recomandări, care, la rândul lor, vor fi examinate în ședințele comisiilor parlamentare și vor adopta avize pe marginea dezbaterilor respective.

Al treilea instrument - organizarea de către Parlament a conferințelor anuale cu participarea societății civile pentru a examina progresele și deficiențele în implementarea Strategiei.

Cu toate acestea, implementarea SNDSC 2018-2020 a fost realizată la un nivel destul de redus, iar instrumentele de monitorizare și evaluare, mai sus enumerate, au fost insuficient aplicate, ceea ce a influențat definitivarea cadrului instituțional de colaborare și a redus considerabil gradul de implementare a obiectivelor și, implicit, gradul de implicare a societății civile în procesul de administrare a treburilor publice.

Guvernul, cu toate problemele și reștațele la acest subiect, a întreprins unele acțiuni pentru instituționalizarea colaborării cu societatea civilă. În scopul dezvoltării mecanismului instituțional de colaborare între autoritățile publice și societatea civilă în procesele de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice, precum și în baza bunelor practici din țările occidentale, la nivel de Guvern a fost instituită o structură responsabilă de cooperarea cu societatea civilă. Astfel, prin Hotărârea Guvernului nr. 915/2018 în cadrul Cancelariei de Stat a fost creată subdiviziunea „Direcția secretariate permanente”. Regulamentul aprobat al Direcției stabilește atribuții, inclusiv privind asigurarea cooperării cu societatea civilă. În contextul modificărilor de optimizare a structurii Cancelariei de Stat, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 763/2020 cu privire la modificarea Hotărârii Guvernului nr. 657/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat, „Direcția secretariate permanente” a fost redenumită în „Direcția coordonare în domeniul dreptului omului și dialog social”, menținând printre atri-

buțiile principale stabilite și cele ce se referă la asigurarea cooperării cu societatea civilă.³⁰

În vederea relansării dialogului și instituirii unui mecanism nou de cooperare cu societatea civilă, în decembrie 2019 a avut loc prima ședință de constituire a *Platformei consultative a reprezentanților societății civile pe lângă Parlamentul RM*. Platforma a fost gândită ca un organ consultativ format din reprezentanți ai organizațiilor neguvernamentale, mediului de afaceri și academic, care contribuie la evaluarea obiectivă și soluționarea problemelor stringente cu care se confruntă societatea. Analizând parcursul acestei platforme, constatăm că această inițiativă a fost una fără continuitate, deoarece după ședința de constituire a platformei, în spațiul public nu au mai apărut careva informații despre activitatea și dialogul în cadrul acestei platforme.

Un rol tot mai activ în dialogul dintre autoritățile publice și organizațiile societății civile îl joacă *Platforma Națională a Forumului Societății Civile din Parteneriatul Estic*, care este o structură neinstituționalizată și apolitică, ce contribuie la promovarea valorilor Uniunii Europene și a procesului de implementare a Acordului de Asociere RM-UE, precum și Consiliul ONG-urilor - organ reprezentativ neformal, desemnat de către Forumul ONG din Republica Moldova, pentru a contribui la

consolidarea eforturilor ONG-urilor în promovarea dezvoltării societății civile în Republica Moldova.³¹

În scopul realizării obiectivelor ce țin de guvernarea deschisă, în conformitate cu prevederile *Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020*, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911/2016, prin Ordinul Cancelariei de Stat nr. 305-A din 13.04.2018 a fost creat *Comitetul de coordonare pentru o Guvernare Deschisă*, compus din 8 membri, având un număr egal de reprezentanți din partea Guvernului și societății civile. Această structură are misiunea de a elabora propuneri și recomandări privind implementarea principiilor unei guvernări transparente, măsuri care se impun tuturor statelor membre ale Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă, din care face parte și Republica Moldova. De la începutul activității, Comitetul s-a întrunit în 11 ședințe (7 ședințe în 2020), cu participare și contribuție activă în vederea promovării/implementării principiilor unei guvernări deschise, ceea ce presupune acces liber la informații și încredere în instituțiile publice. Angajamentul inovator din cel de-al patrulea plan a precizat implicarea diasporei moldovenești în procesele de luare a deciziilor. Astfel, s-a constatat că nivelul de implementare al celor 4 obiective din Planul de acțiuni către finele perioadei, prezenta o proporție de 45% acțiuni realizate, 49% acțiuni în proces de realizare, 6%

³⁰ Raport privind implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020, p. 7-8. https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_strategie_dsc_2018-2020_iii_anexe.pdf

³¹ Raport privind implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020, p. 11. https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_strategie_dsc_2018-2020_iii_anexe.pdf

acțiuni nerealizate.³² La ora actuală, sectorul asociativ din Republica Moldova este prezent în diferite sfere de activitate, principalele fiind domeniul educației și trainingului (50%), al serviciilor sociale (40,8%), al dezvoltării comunitare (36,9%), al participării civice (26,2%), al sănătății și al tineretului (19,2% fiecare), al culturii (16,9%).³³

d) Asigurarea sustenabilității financiare a activității OSC și stimularea populației și a sectorului privat privind susținerea societății civile. Instituționalizarea organizațiilor sociale este un proces și deopotrivă o condiție (o stare). Este un proces prin intermediul căruia instituțiile sociale se consolidează și se perpetuează în timp și este o condiție definită prin gradul de prezență a instituției sociale în conștiința colectivă. Instituționalizarea a devenit un obiect de studiu distinct în știința contemporană, cu cele mai frecvente referințe la instituționalizarea sistemelor sau a partidelor politice, dovadă și multitudinea de caracteristici date acestui fenomen în literatura de specialitate. Dar pentru organizațiile necomerciale din Republica Moldova, instituționalizarea trebuie să aibă în vedere următoarele elemente determinante: autonomia, transparența, competitivitatea și socializarea. Autonomia este prima condiție pentru instituțio-

nalizarea organizațiilor necomerciale din Republica Moldova, condiție ce cuprinde un spectru de proprietăți, începând cu cadrul legal de activitate și până la întregul raport politico-juridic din societate. Autonomia financiară este poate cea mai importantă latură a acestui element, drept pentru care de la finanțarea sectorului asociativ desprindem și celelalte generalizări.³⁴

În comparație cu situația din țările din regiune, Republica Moldova este țara în care OSC au o foarte mare dependență de sursele de finanțare din exterior. Sursele interne de autofinanțare sânt dezvoltate insuficient, iar valoarea celor existente este nesemnificativă. În principiu, organizațiile necomerciale pot desfășura activități economice auxiliare prevăzute de statutele acestora. Această prevedere însă nu este aplicată în practică din diverse motive, inclusiv datorită faptului că OSC nu cunosc modalități practice de aplicare, dar și, din cauza reticenței autorităților publice.

Experiența altor țări demonstrează că, sunt necesare mai multe mecanisme și instrumente de stimulare a durabilității financiare a societății civile în vederea instituirii unui climat favorabil în acest sens. Astfel, pentru asigurarea viabilității financiare ale OSC este necesară punerea în aplicare a trei seturi de mecanisme:

³² Raport privind implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020, p.11. https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_strategie_dsc_2018-2020_iii_anexe.pdf

³³ Legea nr. 51 din 23.03.2018 privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2028-2020. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105436&lang=ro

³⁴ Țugui E., Organizațiile neguvernamentale din Republica Moldova: evoluție, activități și perspectivele dezvoltării, IDIS Viitorul, Chișinău, 2013, p. 54. http://www.viitorul.org/files/4183299_md_ong_site.pdf

a) finanțarea publică directă și indirectă - facilități/scutiri fiscale, granturi, subsidii bugetare, granturi pentru anumite scopuri de utilitate publică, contracte pentru prestarea unor servicii sociale;

b) filantropia privată - facilități fiscale pentru donatori, inclusiv prin deducerea donațiilor; redirecționarea unui procent din impozitul pe venit al contribuabililor;

c) generarea de venituri - instituirea unui mediu favorabil pentru desfășurarea activităților economice; facilitarea fiscală a activităților de antreprenariat social etc.³⁵

Conform legislației naționale cu privire la finanțarea publică a activităților/programelor implementate de OSC (finanțarea publică directă și indirectă), aceasta poate fi divizată în 2 categorii:

- *finanțarea directă* - constă în alocarea directă a sprijinului financiar unei OSC din bugetul public central sau local, acesta fiind înregistrat ca o cheltuială bugetară în anul financiar respectiv. În general, mijloacele financiare prevăzute sunt redirecționate prin diverse instituții guvernamentale (ministere sau fonduri) sau din alte surse publice (bugetele autorităților locale). Conform analizei Legii bugetului de stat, resursele respective, în unele cazuri, sunt indicate ca linii bugetate clar determinate pentru acest scop (de ex. susținerea proiectelor/programelor culturale ale asociațiilor obștești), iar, în alte cazuri, sunt incluse în linia gene-

rală a cheltuielilor pe domeniu (de ex. suma granturilor pentru OSC de tineret nu este stabilită distinct în legea bugetului de stat);

- *finanțarea indirectă* - nu include un transfer direct al banilor sau proprietății. Reprezintă un beneficiu acordat OSC care le permite să folosească bunurile respective pentru a-și îndeplini obiectivele statutare. Un astfel de sprijin nu apare în bugetul public ca o cheltuială directă. Acest tip de sprijin include și facilitățile fiscale.

Finanțarea directă se realizează pentru finanțarea serviciilor din sfera de competență a sectorului public și pentru finanțarea programelor/proiectelor/activităților OSC care se încadrează în prioritățile anunțate de instituțiile APC și APL. Finanțările directe se realizează prin câteva forme de finanțare, prevăzute în Legea bugetului de stat: *alocații de stat/ subvenții, contractare pentru prestarea serviciilor și granturi pentru proiecte.*

Alocațiile de stat/Subvențiile reprezintă finanțări acordate OSC sub forma unor transferuri din bugetul de stat pentru susținerea anumitor categorii ale populației, conform prevederilor legislației în vigoare. În legea bugetului de stat pentru 2017 beneficiarii finanțării directe respective sunt AO "Comitetul National Olimpic", AO „Asociația Nevăzătorilor din Moldova”, AO „Asociația Surzilor din Republica Moldova ” și AO „Societatea Invalizilor din Republica Moldova”. Bugetarea mij-

³⁵ Legea nr. 51 din 23.03.2018 privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2028-2020. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105436&lang=ro

loacelor pentru asociațiile menționate se face în baza prevederilor Legii privind incluziunea socială a persoanelor cu dezabilități nr. 60 din 30.03.2012, cu excepția AO „Comitetul National Olimpic”, care este finanțată în baza Legii cu privire la cultura fizică și sport nr. 330-XIV din 25.03.99.³⁶ În 2018 această listă este completată cu AO „Comitetul National Paraolimpic”.

Contractul de prestare a serviciilor reprezintă o altă formă de finanțare directă a OSC din bugetele publice, prin transferarea fondurilor în baza contractului de prestare a serviciilor sau a contractului de consultanță. În această categorie se înscrie și „comanda socială”. APC și APL nu valorifică din plin oportunitatea de parteneriat cu OSC, în mod special, pentru dezvoltarea serviciilor sociale. În mare parte, acest lucru, se întâmplă din cauza sumelor mici alocate în bugetul de stat pentru APL și APC la capitolul contractarea socială.

Granturile pentru proiecte reprezintă finanțarea nerambursabilă oferită de APC și APL pentru implementarea programelor/proiectelor/activităților conform priorităților anunțate de autorități. Granturile respective sunt oferite în baza concursurilor realizate de fiecare instituție finanțatoare, conform unor proceduri anunțate preventiv. Finanțarea OSC realizată sub formă de granturi demonstrează și recunoaște rolul public al celui de-al treilea sector de către guvern și, în cele mai dese cazuri, reprezintă o plată achitată OSC de

către stat pentru realizarea obiectivelor asumate de ultimul și care ar trebui să fie îndeplinite de către APC și APL.

Deși în ultimii 10 ani volumul resurselor financiare alocate de stat pentru finanțarea directă a proiectelor OSC a crescut considerabil, Republica Moldova nu a reușit să avanseze prea mult în dezvoltarea unui mecanism eficient de finanțare directă a OSC.³⁷ Conform unor rapoarte, sectorul OSC din Republica Moldova prezintă o ușoară îmbunătățire, menționând printre schimbările semnificative adoptarea *Legii cu privire la organizații necomerciale* și elaborarea unui mecanism unic de finanțare a OSC-urilor din bugetul de stat, care va deveni aplicabil odată cu aprobarea proiectului hotărârii Guvernului privind aprobarea *Regulamentului-cadru cu privire la mecanismul de finanțare nerambursabilă directă a proiectelor organizațiilor necomerciale*, care se află la ultimele etape de legiferare.

Filantropia privată reprezintă o formă de finanțare încă slab dezvoltată în Republica Moldova. În ultimii ani a fost perfecționat mecanismului de redirectionare a 2% din venitul persoanelor fizice către OSC care beneficiază de dreptul de a primi resurse din acest fond, însă este necesar de a fi îmbunătățit și eficientizat mecanismului de sponsorizare, filantropie și deducere a donațiilor, care constituie un element important în procesul de asigurare a sustenabilității financiare a societății civile. În scopul facilitării apli-

³⁶ *Legea cu privire la cultura fizică și sport nr. 330-XIV din 25.03.99.* <http://cnas.md/libview.php?l=ro&id=548&idc=183>

³⁷ *Palihovici L, Finanțarea directă a OSC de către stat în Republica Moldova.* <http://ivcmoldova.org/finantarea-directa-a-osc-de-catre-stat-in-republica-moldova-liliana-palihovici/>

cării mecanismului de desemnare procentuală (2%) a fost elaborat de către organizația necomercială *Centrul pentru Resurse Juridice din Moldova (CRJM) Ghidul pentru organizațiile societății civile pentru aplicarea mecanismului de desemnare procentuală Legea 2%*. În același timp a fost instituit site-ul oficial: www.2procente.info pe paginile căruia sunt clar reflectate modalitatea, mecanismul, etapele, beneficiarii și beneficiile aplicării mecanismului.

Statistica primilor trei ani de implementare a mecanismului 2% arată că mecanismul 2% este încă la o fază incipientă și că potențialul său este destul de mare. În 2019, doar 2,8% dintre contribuabilii care aveau dreptul de a desemna au ajuns să-și exercite acest drept și doar 9% din suma totală posibilă de a fi redirecționată procentual a fost direcționată. În total, timp de 3 ani de la implementarea mecanismului 2%, organizațiile au primit suma de MDL 16 143 952,26³⁸ (circa 800.000 euro).

Această nouă modalitate de susținere a societății civile este inspirată din mecanisme similare din alte țări europene și pe lângă contribuția la sustenabilitatea financiară a societății civile dezvoltă cultura și tradiția de filantropie în societate. Desemnarea procentuală are mai multe beneficii atât pentru sectorul non-guvernamental, cât și pentru cetățeni și comunitate.

Beneficiile mecanismului de desemnare procentuală sunt evidente, noi vom menționa doar câteva, cele mai importante:

- decizia reprezentanților sectorului de afaceri împreună cu OSC a modului de cheltuire a acestor fonduri contribuie la eficientizarea cheltuirii banilor publici;

- implicarea și participarea sectorului de afaceri în soluționarea unor probleme ce țin de mediul social, din care fac parte precum drepturile omului, protecția mediului, protecția sănătății, protecția socială, susținerea cultelor religioase, etc.;

- crearea parteneriatului dintre sectorul public, cel privat (comercial) și sectorul asociativ (necomercial), care deschide calea unor noi colaborări și contribuie la rezolvarea de comun efort a problemelor din societate.

În 2019, de către reprezentanții societății civile a fost constituită *Platforma pentru dezvoltarea și promovarea filantropiei în Republica Moldova*. Misiunea platformei create, este de a contribui la promovarea și dezvoltarea filantropiei în Republica Moldova și, în primul rând, îmbunătățirea legislației din domeniu (Legea cu privire la filantropie și sponsorizare). În iulie 2020 *Platforma pentru Promovarea și Dezvoltarea Filantropiei* a elaborat un Studiu de analiză a situației filantropice din țară în contextul pandemiei Covid-19. În octombrie 2020, membrii Platformei, alături de experți din domeniu și partenerii de dezvoltare, au prezentat *Codul de Etică și Conduită a sectorului Filantropiei și Sponsorizării*. OSC-urile continuă să colecteze bani prin intermediul mecanismelor de crowdfunding, în

³⁸ Raport privind implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020, p.11. https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_strategie_dsc_2018-2020_iii_anexe.pdf

special, pentru proiectele comunitare. PNUD Moldova a ajutat OSC-le în perioada anilor 2015-2018 să dezvolte 55 de campanii de strângere a fondurilor, unde peste 10.000 de oameni au donat aproximativ 166.500 dolari.

Totodată, la 10 septembrie 2018 a intrat în vigoare *HG nr. 693/2018 cu privire la determinarea obligațiilor fiscale aferente impozitului pe venit*.³⁹ Urmare a adoptării normelor în cauză au fost excluse neclaritățile existente anterior în raport cu modul de confirmare documentară a cheltuielilor suportate pentru efectuarea donațiilor. La fel, prin Legea nr. 302/2018 au fost efectuate ajustări la art. 21 alin. (4) din Codul fiscal. Amendamentul efectuat exceptează persoanele care fac o donație sub formă de mijloace bănești în scopuri filantropice și de sponsorizare, potrivit art. 36 alin. (2) din Codul fiscal, de a fi calificate drept persoane care au obținut venit în mărimea sumei mijloacelor bănești donate.

Generarea de venituri este un alt instrument care contribuie la asigurarea sustenabilității financiare a OSC. Instituirea unui mediu favorabil pentru desfășurarea activităților economice, facilitarea fiscală a activităților de antreprenoriat social constituie acțiuni importante în promovarea și consolidarea sustenabilității financiare a societății civile.

Antreprenoriatul social reprezintă activitatea continuă de fabricare a producției, executare a lucrărilor sau prestare a serviciilor în scopul obținerii

de venituri pentru a fi utilizate în scopuri sociale, inclusiv pentru prestarea serviciilor sociale. Conform cadrului normativ național, scopul antreprenoriatului social este soluționarea unor probleme sociale și creșterea gradului de ocupare a persoanelor aparținând grupurilor defavorizate. Antreprenoriatul social contribuie la creșterea incluziunii sociale, crearea de locuri de munca, implicarea persoanelor aparținând grupurilor defavorizate în activități economice și facilitarea accesului acestora la resursele și serviciile sociale.⁴⁰

Completarea Legii nr. 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi cu Capitolul VI, indice 1: Antreprenoriatul social și întreprinderea socială, adoptarea Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 1165 din 28.11.2018 cu privire la aprobarea listei genurilor de activitate ce constituie activități de antreprenoriat social, Regulamentului de organizare și funcționare a Comisiei Naționale pentru Antreprenoriat Social, Regulamentul privind modul de organizare și desfășurare a concursului privind selectarea membrilor Comisiei Naționale pentru Antreprenoriat Social din rândul reprezentanților societății civile – constituie principalele acțiuni și activități de legiferare și de promovare a antreprenoriatului social.

Cu suportul partenerilor de dezvoltare, pe parcursul anului 2020, a fost elaborat proiectul *Programului național pentru dezvoltarea antreprenoriatului*

³⁹ *HG nr.693/2018 cu privire la determinarea obligațiilor fiscale aferente impozitului pe venit* https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119870&lang=ro

⁴⁰ <http://antreprenoriat-social.md/index.php?l=ro>

social în Republica Moldova, care înglobează un plan de acțiuni pentru dezvoltarea antreprenorialului social pentru anii 2021-2025. Potrivit acestui proiect, este prevăzută elaborarea unui Program de susținere și încurajare a antreprenorialului social, care va fi implementat de ODIMM.

În Republica Moldova, nu există un sistem unificat de monitorizare și evaluare a întreprinderilor sociale. Donatorii și organizațiile care oferă sprijin întreprinderilor sociale folosesc metodele proprii pentru monitorizarea și evaluarea întreprinderilor sociale/ONG-urilor. Adesea aceste monitorizări sunt limitate la monitorizarea proiectului per ansamblu și nu include activitățile economice ale organizației. Întreprinderile sociale au de obicei un sistem intern de evaluare a impactului social pe care îl au în comunitate. Monitorizarea rezultatelor financiare și a rentabilității devine dificilă atunci când întreprinderile sociale au diverse surse de venit monetare și nemonetare și beneficiază de diverse mecanisme de asistență tehnică. Nu există nicio dovadă a separării conturilor pentru veniturile non-profit și profit.⁴¹ Din aceste considerente devine dificil de evaluat gradul de dezvoltare a antreprenorialului social în Republica Moldova, elaborarea datelor statistice despre OSC-le, care sunt angajate și implicate în acest process.

Finanțarea OSC-urilor din bugetul de stat (finanțarea directă) a crescut în 2019 (peste 3 milioane de euro pentru proiecte și 390 mii euro prin mecanismul de desemnare procentuală). În 2020 finanțarea primită prin desemnarea procentuală a înregistrat prima scădere (-17%) de la instituirea mecanismului.

Finanțarea externă, încă mai reprezintă marea parte a resurselor financiare gestionate de OSC din Republica Moldova. Potrivit Raportului CSO Meter 2019 prezentat de Asociația Promo-Lex, în 2017-2018, 75% din organizațiile monitorizate au raportat că au primit finanțare din exterior. Alte surse de venit provin din donații de la persoanele fizice (36%), mecanismul de desemnare procentuală 2% (41%), cotizațiile de membru (30%), finanțarea de la bugetul public (20%), suport din partea agenților economici (20%) și activitățile economice (21%). Conform datelor Biroului Național de Statistică, cele 2.223 de OSC-uri care au depus rapoarte financiare în 2019, au raportat venituri totale de aproximativ 175 milioane dolari în 2018, cu aproximativ 16 milioane dolari mai mult decât în 2017.⁴² Partenerii internaționali au majorat bugetele programelor de finanțare a OSC-urilor locale (peste 20 de milioane de euro pentru programe începute în 2019-2020 doar din partea UE).⁴³ USAID a alocat 15 milioane

⁴¹ Raport de analiză a situației actuale și a provocărilor în ceea ce privește dezvoltarea antreprenorialului social în Republica Moldova, 2019. http://antreprenoriatsocial.md/media/files/files/raport_de_analiza_antreprenoriatsocial_0_2739266.pdf

⁴² Indexul sustenabilității OSC-urilor din Republica Moldova în anul 2019, USAID, fhi360, ICNL, 2019. <https://www.management.md/wp-content/uploads/2020/09/Indexul-Sustenabilității-OSC-urilor-2019.pdf>

⁴³ Raport privind implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020, p.7. https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_strategie_dsc_2018-2020_iii_anexe.pdf

de dolari pentru proiecte în domeniul guvernării și societății civile în 2019, în creștere de la 12 milioane de dolari în 2018. Un alt donator major este Agenția Suedeză pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională (SIDA), care a alocat 3,2 milioane dolari în 2019 pentru proiecte dezvoltate și implementate de către OSC.⁴⁴

e) Sporirea accesului la informație și asigurarea dreptului de participare în procesul decizional.

Participarea scăzută și pasivitatea cetățenilor față de administrarea treburilor publice reprezintă una din problemele de bază, care caracterizează societățile în tranziție. În acest context rolul societății civile în asigurarea unei democrații participative veritabile este esențial. Gradul de implicare a societății civile în acest proces este determinat de un șir de factori:

- Mediul social-economic, care dictează nivelul de trai al populației;
- Deficiențele sistemului educațional privind educația și implicarea civică;
- Problemele de ordin legislativ privind asigurarea accesului la informație și a transparenței decizionale;
- Lipsa mecanismelor instituționale de cooperare și colaborare;
- Capacitatea redusă a OSC, capabile să ofere căi alternative de participare și implicare a cetățenilor în procesul decizional, etc.

Participarea organizațiilor necomerciale în procesul de administrare a treburilor publice se realizează prin câteva instrumente de bază: *accesul la informația de interes public, respectarea*

principiilor transparenței decizionale și mecanismele ce asigură participarea și implicarea.

În Republica Moldova există un cadru normativ consacrat transparenței decizionale și accesului la informație, însă, conform analizelor și cercetărilor efectuate există o serie de probleme legate de ambiguitatea și, respectiv, interpretarea unor prevederi, dar și problemele ce țin de nerespectarea acestui cadru de reglementare. În altă ordine de idei, cadrul legal de reglementare privind asigurarea accesului la informație și a transparenței decizionale trebuie evaluat și completat, reieșind din conținutul problemelor și provocărilor menționate. Mai multe analize și rapoarte scot în evidență necesitatea unor intervenții serioase și de sistem în ceea ce privește legislația care reglementează accesul la informație și transparență decizională, dar și necesitatea instituirii unui mecanism simplu și aplicabil, cu indicatori de eficiență capabili să sporească rolul societății civile în administrarea treburilor publice.

Conform Raportului de țară SIGMA legislația privind accesul la informațiile de interes public este în vigoare, dar aceasta nu acoperă componenta informațiilor publice care ar trebui să fie dezvăluite în mod pro-activ de către administrație, responsabilitatea pentru monitorizarea implementării legii nu a fost atribuită nici unei instituții. Prin urmare, nu există date statistice cu privire la această chestiune, și nici nu se asigură dezvăluirea pro-activă a informațiilor publice sau sensibilizarea

⁴⁴ *Indexul sustenabilității OSC-urilor din Republica Moldova în anul 2019, USAID, fhi360, ICNL, 2019. <https://www.management.md/wp-content/uploads/2020/09/Indexul-Sustenabilității-OSC-urilor-2019.pdf>*

opinie publice cu privire la dreptul de acces la informație.⁴⁵

Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional nu prevede în mod expres publicarea proiectelor de decizii, inclusiv a anunțului despre inițierea elaborării acestora, pe paginile web oficiale ale autorităților APC, fapt care creează confuzii la aplicarea prevederilor respective. Termenul-limită de cel mult 15 zile lucrătoare stabilit pentru prezentarea recomandărilor asupra proiectelor de decizii oferă autorităților APC posibilitatea de a fixa termene nejustificat de scurte și, astfel, de a limita participarea părților interesate la procesul decizional.⁴⁶

Asigurarea transparenței în activitatea administrației publice nu a devenit pentru autorități o regulă de urmat. Astfel:

- *paginile web* ale autorităților publice centrale nu sunt în suficientă măsură actualizate. În particular, pe web deseori nu se publică o serie de informații obligatorii, în special: bugetele planificate și executate; rezultatele achizițiilor publice; activitățile anticorupție; rezultatele controalelor desfășurate în autorități;

- *nu există o abordare unică* a interfeței paginilor web, căutarea informațiilor este dificilă. Mai mult, nu există o lege care să stabilească cerințe față de

paginile web ale autorităților publice centrale autonome, spre ex., Banca Națională a Moldovei, Curtea de Conturi, Agenția Națională de Reglementare în Energetică, Comisia Națională a Pieței Financiare, Consiliul Concurenței etc.;

- *mecanismul* de monitorizare permanentă a respectării prevederilor actelor normative nu a fost instituit. Obligația de instituire a acestui mecanism survine odată cu adoptarea Legii cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017.⁵⁸ Legea reglementează categoriile și ierarhia actelor normative, etapele și regulile elaborării proiectelor, cerințele față de structura și conținutul actelor normative, precum și regulile privind monitorizarea implementării prevederilor actelor normative.⁴⁷

Potrivit Hotărârii Guvernului nr. 967/2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, Cancelaria de Stat, ministerele, alte autorități administrative centrale și serviciile publice desconcentrate ale acestora: 1) vor actualiza procedurile interne referitoare la transparența în procesul decizional;

- vor desemna responsabilii de coordonare a procesului de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional; 2) vor institui linia telefonică instituțională de informare a societății civile; 3) vor elabora, vor ac-

⁴⁵ SIGMA, *The Principles of Public Administration*, R. Moldova, 2015, 128 p. https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/sigma_raport.pdf

⁴⁶ Legea nr. 51 din 23.03.2018 privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2028-2020. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105436&lang=ro

⁴⁷ Palihovici S, Palihovici L, *Responsabilitatea și transparența în administrația publică: element-cheie în procesul de reformare a administrației publice*, Chișinău 2020. <http://dspace.aap.gov.md/handle/123456789/1487>

tualiza și vor publica lista organizațiilor neguvernamentale pe domenii de activitate.⁴⁸

În ceea ce ține de aplicabilitatea mecanismului de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional în anul 2020, dintre 21 autorități publice centrale - 11 au elaborat proceduri/reglementări interne privind transparența în procesul decizional și două instituții au raportat despre emiterea cât de curând a unui ordin intern în acest sens. Toate 21 de autorități au desemnat/actualizat responsabilii de coordonare a procesului de consultare publică, 21 autorități au instituit și mențin funcțională linie telefonică pentru informare, inclusiv pentru colaborare cu societatea civilă, iar 11 autorități au elaborat și publicat pe pagina oficială listele părților interesate cu care conlucrează pe domeniile de competență.⁴⁹

Din analiza datelor pentru anul 2020, circa 94% din proiecte de hotărâri și legi aprobate au fost expuse consultărilor publice, celelalte fiind aprobate în regim de urgență. Aceste date sunt disponibile la nivelul administrației publice centrale, situația legată de principiile asigurării transparenței decizionale și dreptului de acces liber la informative fiind și mai complicată, atunci când ne referim la Parlamentul Republicii Moldova, dar și la administrația publică locală.

Prin intrarea în vigoare la 28 octombrie 2018 a modificărilor la art. 161 „Răspunderea pentru nerespec-

țarea transparenței în procesul decizional” al Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, (introduse prin Legea nr. 161/2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative), conform căroră „Persoanele fizice și persoanele cu funcții de răspundere poartă răspundere contravențională în conformitate cu Codul contravențional al Republicii Moldova”, s-a asigurat o responsabilizare mai bună a autorităților pentru implementarea adecvată a principiului transparenței atât la nivel central, cât și cel local. Dar și această prevedere este foarte rar pusă în aplicare, ceea ce ne vorbește despre capacitatea scăzută a societății civile de a se implica activ în procesele publice, de a cere și de a fi suficient de insistentă, atunci când vorbim despre asigurarea drepturilor fundamentale ale omului și rolului pe care trebuie să-l joace societatea civilă în societate.

Libertatea de exprimare, de asociere și de întrunire pașnică, precum și dreptul de a participa la viața publică sunt oportunități ce permit oamenilor să împărtășească idei, să-și formeze idei noi și să se alătore altor persoane ca să-și revendice drepturile. Prin exercitarea acestor libertăți publice luăm decizii informate cu privire la dezvoltarea economică și socială. Prin aceste drepturi putem participa la activitatea civică și putem construi societăți democratice. Restricționarea acestora subminează

⁴⁸ Raport privind asigurarea transparenței în procesul decizional de către autoritățile administrației publice centrale, Cancelaria de Stat, 2021. https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_transparenta_2020_3_4_mai.pdf

⁴⁹ Raport privind asigurarea transparenței în procesul decizional de către autoritățile administrației publice centrale, Cancelaria de Stat, 2021. https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_transparenta_2020_3_4_mai.pdf

progresul colectiv în societățile noastre.⁵⁰ Rolul societății civile, în asigurarea acestui progres, în promovarea și proliferarea drepturilor și valorilor democratice este esențial și fundamental, iar exercitarea lui depinde de toți împreună și de fiecare în parte.

Concluzii. Condițiile legale și rata generală de dezvoltare a organizațiilor societății civile, gradul de dialog și cooperare al OSC cu autoritățile publice, precum și rolul OSC în creșterea gradului de responsabilitate a autorităților față de propriii cetățeni - sunt elemente importante în dezvoltarea unei societăți democratice. Situația actuală a OSC din Moldova și dialogul acestora cu administrația publică, poate fi rezumată astfel:

- Nu există mecanisme sau platforme permanente de cooperare și consultare, deschise tuturor;

- Participarea societății civile este limitată la un număr mic de OSC naționale active și nu există stimulente pentru creșterea OSC-urilor.

- APL, comparativ cu APC, se bucură de un nivel mult mai ridicat de „încredere” din partea comunității, dar rareori au resursele și abilitățile necesare pentru a conduce un dialog constructiv cu OSC-urile;

- Există o reticență dovedită a administrației publice de a aprofunda dialogul și cooperarea cu societatea civilă;

- Cultura participării este foarte slabă, deoarece nu există percepția că participarea este un instrument de schimbare.

În același timp, Moldova a făcut unele progrese în ultimii 10 ani în îmbunătățirea cadrului legal care facilitează acest dialog. Astfel,

- A fost aprobată o nouă lege a organizațiilor necomerciale, care simplifică procedura de înregistrare, elimină taxa de înregistrare, elimină restricțiile de asociere pentru unele categorii de persoane, introduce un sistem flexibil de organizare internă, inclusiv posibilitatea de proiectare individuală a structurii administrației organizației;

- Strategiile de consolidare a organizațiilor societății civile au fost elaborate și implementate de Guvernul;

- A fost aprobat cadrul legal necesar pentru o mai bună responsabilitate a autorităților pentru implementarea mai eficientă a principiului transparenței atât la nivel central, cât și la nivel local;

- Au fost dezvoltate mecanisme suplimentare pentru a consolida sustenabilitatea financiară a organizațiilor societății civile;

- A fost majorat volumul resurselor financiare alocate finanțării proiectelor, conform priorităților de politici publice, implementate de organizațiile societății civile.

În ciuda tuturor progreselor menționate, Moldova trebuie să continue să investească în perfecționarea mecanismelor de aplicare a legislației naționale ce vizează domeniul cooperării cu organizațiile societății civile. Chiar dacă a fost aprobat cadrul legal pentru o mai bună responsabilitate a autorităților pentru implementarea

⁵⁰ Ghid practice pentru societatea civilă. Spațiul societății civile și sistemul Națiunilor Unite pentru protecția drepturilor omului, UNHR, 2014. https://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/CS_space_UNHRSystem_Guide_Romanian.pdf

corectă a principiului transparenței atât la nivel central, cât și la nivel local, această prevedere este foarte rar implementată, ceea ce ne vorbește inclusiv și despre capacitatea scăzută a organizațiilor societății civile de a se implica activ în procesele publice, să ceară și să fie suficient de insistente, atunci când vorbim de asigurarea drepturilor fundamentale ale omului și de rolul pe care organizațiile societății civile trebuie să-l joace în societate. Asigurarea transparenței în activitatea administrației publice nu a devenit încă o regulă pe deplin respectată de către autorități.

Totodată, trebuie menționat că autoritățile publice nu sunt încă pe deplin conștiente de valoarea dialogului, care este sporadic și ghidat uneori de anumite interese, care nu coincid întotdeauna cu interesul public. Factorul politic are, de asemenea, o mare influență, iar în ultimii ani s-a înregistrat o presiune tot mai mare asupra organizațiilor societății civile.

Pentru a crește eficiența dialogului său cu OSC-urile, este recomandabil ca Guvernul.

- să finanțeze și să implementeze

mai multe programe care promovează cetățenia activă;

- să consolideze mecanismele de transparență decizională și să nu admită în niciun fel încălcarea regulilor de consultare publică atât la nivel central, cât și la nivel local;

- să aloce fonduri suficiente de la bugetul național pentru implementarea procedurilor care să asigure transparența proceselor decizionale. Acest lucru va oferi o oportunitate de a cere mai multă responsabilitate din partea APL și ar duce direct la consolidarea dialogului de politici cu organizațiile locale ale societății civile. Totodată, va asigura sustenabilitatea platformelor de dialog, care au fost eficiente în Republica Moldova, dar au încetat să mai funcționeze din cauza lipsei resurselor financiare necesare menținerii secretariatului acestor platforme;

- să promoveze modele pozitive de dialog, și mai ales rezultatele acestui dialog, care să servească drept stimulent pentru cetățeni să se implice, și să le sporească încrederea că administrației îi pasă cu adevărat de părerea lor, și nu sunt invitați la consultare doar pentru a bifa că au efectuat această procedură.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova. <https://cutt.ly/vEsxHXs>
2. Codul civil al Republicii Moldova. Legea nr.1107-XV din 6 iunie 2002. Monitorul Oficial nr 82-86 din 26.06.2002.
3. Legea nr. 86 din 11.06.2020 cu privire la organizațiile necomerciale, art. 5, alin. 4. Monitorul oficial nr. 193, art. 370 din 27.07.2020.
4. Legea nr. 51 din 23.03.2018 privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020. Monitorul Oficial nr. 157-166, art.298. <https://cutt.ly/yEsxCaT>

5. Legea nr.837 din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești. Monitorul Oficial nr. 6 din 23.01.1997.
6. Legea cu privire la serviciile sociale nr.123 din 18.06.2010. Monitorul Oficial nr 155-158 din 2010.
7. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Monitorul Oficial nr 32-35 din 09.03.2007.
8. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006. Monitorul Oficial nr. 29-31 din 02.03.2007.
9. Legea cu privire la fundații nr. 581-XIV din 30.07.99. Monitorul Oficial nr. 118-119 din 28.10.1999.
10. Hotărârea Parlamentului nr 373 of 29.12.2005 pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă. Monitorul Oficial nr. 5-8 art. 55. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=20911&lang=ro
11. Hotărârea Guvernului nr. 1286 din 30.11.2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la mecanismul desemnării procentuale. Monitorul Oficial nr. 416-422, art. 1382.
12. Hotărârea Guvernului nr. 11 of 19.01.2010 cu privire la crearea Consiliului Național pentru Participare. Monitorul Oficial nr. 8-10 art. 42, din 22.01.2010.
13. Hotărârea Guvernului nr. 915/2018 cu privire la modificarea unor hotărâri de guvern . Monitorul Oficial nr. 366-376 art. 976, din 28.09.2018.
14. Hotărârea Guvernului nr. 763/2020 cu privire la modificarea Hotărârea Guvernului nr. 657/2009 pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare, structura și personalul Cancelariei de Stat. Monitorul Oficial nr. 272-277 art. 897 din 23.10.2020.
15. Hotărârea Guvernului nr. 693 din 11.07.2018 cu privire la determinarea obligațiilor fiscale aferente impozitului pe venit. Monitorul Oficial nr. 295-308 art. 834, din 10.08.2018.
16. Acordul de Asociere între Uniunea Europeană și Republica Moldova. <https://cutt.ly/sEsxBZp>
17. Gîscă Fl. Chișinău 2020. CSO Meter. Evaluarea mediului de activitate al organizațiilor societății civile din statele Parteneriatului Estic. <https://cutt.ly/ZEsx9eT>
18. Palihovici L. Chisinau 2018. Finanțarea directă a OSC de către stat în Republica Moldova. <https://cutt.ly/aEsx4ul>
19. Palihovici S, Palihovici L. Chișinău 2020. Responsabilitatea și transparența în administrația publică: element-cheie în procesul de reformare a administrației publice. <https://cutt.ly/wEsx54j>
20. Țugui E., IDIS Viitorul. Chișinău. 2013. Organizațiile neguvernamentale din Republica Moldova: evoluție, activități și perspectivele dezvoltării. <https://cutt.ly/2Escwmq>
21. Cancelaria de Stat. 2021. Raport privind asigurarea transparenței în procesul decizional de către autoritățile administrației publice centrale. <https://cutt.ly/JEscstK>

22. SIGMA. 2015. The Principles of Public Administration. Moldova. <https://cutt.ly/SEscdsd>

23. Konrad Adenauer Stiftung, IDIS Viitorul. Chișinău 2014. Organizațiile Societății Civile din Republica Moldova: evoluția, sustenabilitatea și participarea la dialogul politic. <https://cutt.ly/pEschEy>

24. GIZ, Ministerul Economiei și Infrastructurii. 2019. Raport de analiză a situației actuale și a provocărilor în ceea ce privește dezvoltarea antreprenoriatului social în Republica Moldova. <https://cutt.ly/YEscck7v>

25. USAID, FHI360, ICNL. 2020. 2019 Civil Society Organization Sustainability Index. <https://cutt.ly/YEscx0G>

26. Cancelaria de Stat. 2020. Raport privind implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020. <https://cutt.ly/oEscb1F>

27. OHCHR. 2014. Ghid practic pentru societatea civilă. Spațiul societății civile și sistemul Națiunilor Unite de protecție a drepturilor omului. <https://cutt.ly/5EscW3j>

Acest articol a fost elaborat cu sprijinul grantului de cercetare oferit de Open Society Foundations. Opiniile exprimate aici sunt ale autorului și nu exprimă neapărat punctele de vedere ale Open Society Foundations.

Prezentat: 30.11.2021.

E-mail: palihovici.liliana@gmail.com

Societatea civilă și statul de drept



UNELE REFLECȚII PRIVIND PARTICULARITĂȚILE JURIDICE ALE ASISTENȚEI SOCIALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

SOME REFLECTIONS ON THE LEGAL PARTICULARITIES OF SOCIAL ASSISTANCE IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1\(113\).03](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1(113).03)
CZU: 364(478)

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

Ana SACARA,
doctorandă, lector universitar,
Universitatea de Stat din Comrat

SUMMARY

In the conducted research, the legal features of social assistance in the Republic of Moldova were identified and highlighted the importance of this law institution in the harmonious development of any society. Moreover, the impact of social policies on the living standards of social assistance beneficiaries and their development prospects according to the social standards established at international level were assessed.

Keywords: *social assistance, social benefits, social services.*

REZUMAT

În cadrul cercetării efectuate, au fost identificate trăsăturile juridice ale asistenței sociale din Republica Moldova și scoasă în evidență importanța primordială a acestei instituții de drept în dezvoltarea armonioasă a oricărei societății. Mai mult, s-a apreciat impactul politicilor sociale asupra nivelului de trai al beneficiarilor de asistență socială și perspectivele de dezvoltare a acestora în funcție de standardele sociale instituite la nivel internațional.

Cuvinte-cheie: *asistența socială, prestații sociale, servicii sociale.*

Instabilitatea economică și politică din ultimul deceniu din Republica Moldova a contribuit și mai mult la diminuarea veniturilor reale ale cetățenilor,

amplificarea riscurilor sociale și creșterea considerabilă a populației socialmente vulnerabile, care se află în imposibilitatea de a-și asigura independent

un minimum de existență și necesită suport material, financiar și psihologic din partea instituțiilor abilitate cu funcții sociale. În aceste condiții, trebuie să adoptăm politici sociale eficiente care să contribuie la diminuarea tensiunii sociale și să protejeze populația de consecințele negative ale riscurilor sociale.

Un mecanism important prin intermediul căruia se realizează politicile sociale în stat este asistența socială. Cercetătorul autohton N. Romandaș, consideră că asistența socială reprezintă o totalitate de norme juridice ce reglementează realizarea de către stat a unui ansamblu de servicii sociale, în bani sau în natură, servicii medicale, diverse forme de recuperare socială și profesională, servicii de plasare în câmpul muncii, servicii sociale acordate familiei, bătrânilor, invalizilor etc., cu scopul prevenirii sau înlăturării unor evenimente considerate riscuri sociale [5, p. 2-3]. În doctrina autohtonă și cea străină autorii unanim evidențiază importanța acestei instituții în menținerea unei societăți incluzive, sănătoase și prospere, iar numeroasele cercetări asupra acestui domeniu confirmă faptul că atât teoreticienii, cât și practicienii sunt preocupați de dezvoltarea și reliefarea celor mai relevante măsuri de asistență socială, care pot avea un impact decisiv asupra nivelului de bunăstare a beneficiarilor. Analizând literatura de specialitate străină, observăm că în ultimii ani se modifică vectorul politicilor sociale. Astfel, dacă un secol în urmă autoritățile erau preocupate de dezvoltarea unor programe care se limitau doar la simpla ajutorare a persoanelor afectate de diverse riscuri sociale,

în prezent activitățile de asistență socială sunt concentrate spre reintegrarea beneficiarilor în societate și chiar antrenarea acestora în câmpul muncii, fapt ce-i ajută să-și recapete independența față de sistemul de asistență socială.

În opinia unor autori ruși, în ultimul secol toate statele lumii prezintă un interes deosebit în ceea ce privește protecția persoanelor afectate de diverse riscuri sociale, aceasta fiind condiționată de mai multe cauze, printre care putem enumera [17, c. 17-19]:

- statul declarat civilizată, conform Declarației Universale a Drepturilor Omului și în conformitate cu principiul umanismului, este obligat să asigure un nivel de trai decent cetățenilor și familiilor acestora;

- susținerea social-economică a persoanelor nevoiașe îmbunătățește situația economică a acestora și diminuează situația tensionată din societate;

- o societate prosperă poate fi doar în cazul în care statul acordă o asistență socială adecvată. Deoarece dezvoltarea economică se află în strânsă interdependență cu dezvoltarea socială, cu cât se investește mai mult în dezvoltarea dimensiunii sociale, cu atât statul înregistrează mai multe progrese economice.

În acest sens, observăm că asistența socială joacă un rol important în cadrul societăților civilizate, iar rezultatele înregistrate în domeniul social au o influență considerabilă asupra dezvoltării armonioase a statului. Acest element important al politicilor sociale sprijină dezvoltarea umană, ajută oamenii să aibă acces la oportunitățile societății moderne și înlesnește participarea la concurența de pe piața forței de mun-

că. Conform experienței europene, statele nu pot înregistra progrese în domeniul economic dacă nu există un sistem de asistență socială eficient care să sprijine cele mai afectate păaturi sociale și să-i ajute să-și recapete propriile resurse.

Trăsăturile de bază care delimitează instituția juridică asistență socială de alte instituții de drept sunt următoarele:

- *Reprezintă o instituție juridică a dreptului protecției sociale.* La etapa actuală instituția asistență socială împreună cu instituția asigurări sociale reprezintă părți componente ale ramurii de drept protecție socială, care, pe de o parte, se completează reciproc, iar pe de altă parte, trebuie diferențiate. Aceste instituții se deosebesc prin: scop, sursa de finanțare, beneficiari, forme și modalitatea de acordare [8, p. 312]. Sub aspect juridic, raporturile de asistență socială sunt deosebite de cele de asigurări sociale, ultimele având o sferă de cuprindere mai redusă datorată calității de asigurat și care, la rândul lor, sunt condiționate de un anumit statut, de exemplu cel de salariat. Aria de cuprindere a raporturilor de asistență socială este mai extinsă, în funcție de situația de nevoie, sărăcie, adică a celor aflați în situații dificile din punct de vedere material [9, p. 272-273]. Totodată, asistența socială are vocația și este finanțată pe principiul solidarității naționale. O altă distincție este faptul că asigurările sociale se furnizează în formă bănească, iar asistența socială: în formă bănească, în natură și în servicii sociale [13, p. 7]. În literatura de specialitate se duc discuții aprige referitor la impactul acestor instituții asupra bunăstării sociale, unele

voci afirmă că pilonul de bază în lupta cu sărăcia sunt asigurările sociale, iar asistența socială este văzută ca un instrument complementar de sprijin material, iar alții afirmă că anume instituția asistenței sociale reprezintă mecanismul principal prin care statul luptă cu insuficiența resurselor financiare și excluderea socială. Organismele internaționale consideră, că „asistența socială este singura latură a protecției sociale care reușește gestionarea rapidă a problemelor ce decurg din depravarea materială extremă, în timp ce mecanismele asigurărilor sociale se constituie în instrumente de rebalansare pe termen mediu și lung a dezechilibrelor sociale existente pe piață” [15, p. 20]. Noi considerăm că anume instituția asistenței sociale reprezintă pârgă principală ce oferă păturilor sociale vulnerabile resursele economice care să le permită o viață în acord cu normele considerate acceptabile în societate.

- *Se acordă subiecților speciali - persoanelor socialmente vulnerabile.* Asistența socială, în societatea modernă, reprezintă un drept universal al tuturor persoanelor și se acordă în conformitate cu legislația națională și internațională. Constituția Republicii Moldova stipulează garantarea dreptului la asistență socială ca drept universal, iar Legea asistenței sociale reafirmă garantarea acestui drept, dar și a dreptului la informare privind conținutul și modalitățile de acordare a prestațiilor sociale pe tot teritoriul țării. Coroborând această noțiune cu unul dintre principiile de bază ale asistenței sociale, și anume principiul universalității, la o primă vedere s-ar putea înțelege că asistența socială

poate fi solicitată de oricine, indiferent de starea materială și de alte condiții sociale și economice ale solicitantului, însă constatăm că pentru a accede la formele asistenței sociale, este necesar să fie îndeplinite un set de condiții de eligibilitate, printre care nevoia socială și apartenența la un grup vulnerabil. Astfel, dreptul la asistență socială are o vocație universală: odată dovedită nevoia permite accesul tuturor categoriilor de persoane defavorizate din punct de vedere material la prestațiile care se acordă în situații de dificultate [11, p. 20]. Conform normelor legale, beneficiar de asistență socială reprezintă persoana sau familia defavorizată căreia, în temeiul cererii, anchetei sociale și al actelor constatatoare, i se acordă prestații și/sau servicii sociale. Din definiția legală constatăm că beneficiarii de asistență socială sunt de două tipuri: individuali și colectivi, astfel legislația în domeniul asistenței sociale prevede prestații sociale care sunt acordate unui membru al familiei (alocații, compensații, indemnizații) și prestații sociale care sunt acordate exclusiv familiei (ajutorul social, ajutorul pentru perioada rece a anului). Solicitanții asistenței sociale, din cauza problemelor economice, sociale sau de sănătate, nu pot să-și asigure independent pe o perioadă de timp un nivel normal de bunăstare, fără un suport fizic, moral, psihologic și economic din partea autorităților statului. Suportul, de obicei, se acordă pe o perioadă determinată de timp, până când persoanele își soluționează problemele cu care se confruntă și pot reveni la o viață normală, independentă și autosuficientă.

Legiuitorul moldav, în Legea nr. 547/2003, determină 10 grupuri vulnerabile care, din cauza unor factori sociali de risc combinați, au nevoie de asistență și suport. Considerăm că situația economică precară împiedică acordarea unei asistențe sociale durabile și eficiente unui mare număr de beneficiari. În temeiul legislației, asistența socială se furnizează următoarelor grupuri sociale: copiilor și tinerilor ale căror sănătate, dezvoltare și integritate fizică, psihică sau morală sunt prejudiciate în mediul în care locuiesc; familiilor care nu-și îndeplinesc în mod corespunzător obligațiile privind îngrijirea, întreținerea și educarea copiilor; familiilor fără venituri sau cu venituri mici, familiilor afectate de violența intrafamilială; persoanelor fără familie care nu pot gospodări singure, și care necesită îngrijire și supraveghere sau sunt incapabile să facă față nevoilor sociomedicale; familiilor cu trei și mai mulți copii; familiilor monoparentale cu copii; persoanelor vârstnice; persoanelor cu dizabilități și altor familii aflate în dificultate [4].

În perioada pandemică generată de virusul COVID 19, s-a conturat încă o categorie vulnerabilă, migranții. Astfel, un număr mare de cetățeni naționali și-au pierdut locurile de muncă, fiind nevoiți să se întoarcă în țară. În aceste condiții, migranții reîntorși de peste hotare au rămas fără surse de existență și necesitau suport financiar și consiliere privind integrarea pe piața muncii.

Din textul legii, reiese că măsurile de asistență socială sunt furnizate persoanelor aflate în dificultate, însă aceasta vine în contradicție cu legislația care reglementează tipurile de prestații so-

ciale categoriale care nu sunt acordate persoanelor aflate în dificultate, ci sunt îndreptate spre persoanele care aparțin unei anumite categorii sociale, de exemplu veteranii de război.

- *Se acordă persoanelor care se confruntă cu diverse riscuri sociale.* Condiția de bază pentru a beneficia de serviciile sociale oferite de către stat este confruntarea cetățenilor sau a familiilor acestora cu diverse riscuri sociale. Trăim într-o societate modernă, în care există o multitudine de riscuri sociale, ceea ce impune aplicarea unor noi mecanisme, îndreptate spre identificarea, controlarea și, ce este mai important, prevenirea acestora. Definiția legală a riscului social este prevăzută de normele Legii nr. 547/2003 care prin risc social desemnează „pericolul pentru persoană sau familie de a fi afectată de consecințele economice negative ale pierderii potențialului fizic, statutului ocupațional sau social (boală, accident, dizabilitate, îmbătrânire, deces, maternitate, șomaj, inadaptare socială etc.)”. Doctrinarii ruși E. Maciuliskaia și C. Dobromîslov menționează că trăsăturile distinctive care ne permit să calificăm anumite evenimente drept riscuri sociale sunt: condiționarea de către sistemul economic și de către organizarea socială a muncii; consecințele de natură economică, rezultate din pierderea surselor de venit sau survenirea unor cheltuieli suplimentare; interesul din partea statului și a societății de a neutraliza și preveni consecințele survenirii acestor riscuri [16, c. 13]. Caracteristic pentru riscurile sociale este faptul că persoana/familia nu poate anihila independent

efectele survenirii lor, fiindcă sunt generate de condiții obiective de natură social-economică și sunt dependente de activitatea de muncă [6, p. 29-30]. Autoarea autohtonă Ina Odinokaia consideră că, în funcție de sistemul în baza căruia are loc finanțarea riscului social, acestea se clasifică în riscuri asigurate și riscuri neasigurate. Pentru noi prezintă interes riscurile neasigurate, care reprezintă niște evenimente imprevizibile, ale căror consecințe economice afectează negativ starea financiară a persoanei și familiei. Astfel, riscurile neasigurate reprezintă elementul principal al asistenței sociale, deoarece în bază acestuia se furnizează prestații și servicii sociale cetățenilor care se află în diverse situații de vulnerabilitate.

În viziunea noastră, societatea moldovenească este afectată de sărăcie și inegalitatea veniturilor. Sărăcia constituie o lipsă de venituri și de suficiente resurse materiale pentru o viață cu demnitate; acces inadecvat la serviciile de bază, precum asistența medicală, locuința și educația; excluziunea de pe piața muncii și munca de slabă calitate [7, p. 3]. Ultimele date disponibile arată că ponderea persoanelor sărace în Republica Moldova este în continuă creștere. Estimările la nivel național și cele ale Băncii Mondiale arată o tendință similară atât pentru sărăcia din zonele urbane, cât și cele rurale. Mai mult decât atât, din cauza situației pandemice din ultimul an numărul persoanelor aflate în sărăcie extremă va crește considerabil. Cei mai expuși la sărăcie sunt copiii, vârstnicii și adulții cu dizabilitate. Totodată, statisticile diferitelor studii indică

faptul că romii sunt una dintre cele mai sărace categorii ale populației din Moldova [10, p. 15-18].

În prezent, inegalitatea veniturilor este o problemă socială acută pentru Republica Moldova, cauzele acesteia fiind determinate de mai mulți factori: menținerea salariilor la un nivel scăzut, în special în sectorul agrar; caracterul temporar al ocupării și lucrul în sectorul informal; insecuritatea veniturilor individuale; scăderea reală a valorii veniturilor în urma devalorizării salariilor și plăților sociale [1, p. 32]. Problemele sociale nerezolvabile în timp împing persoanele vulnerabile la marginea societății și generează excluziunea socială, care reprezintă un risc social recunoscut la nivel european și mondial.

- *Se acordă sub formă de servicii sociale și prestații sociale.* Asistența socială reprezintă un mecanism important care contribuie la îmbunătățirea calității vieții unor categorii sociale considerate drept vulnerabile. Aceasta este îndreptată spre asigurarea unui trai decent prin oferirea prestațiilor și serviciilor sociale. Așadar, în vederea prevenirii și anihilării riscurilor sociale instituțiile de stat cu funcții sociale acordă cetățenilor care se află în stare de nevoie mai multe prestații și servicii sociale cu scopul atenuării inegalităților existente, al integrării normale în societate și recăpătării propriei autonomii. Dacă funcția de bază a asistenței de tip financiar este, de regulă, recuperatorie, cea a serviciilor sociale este atât de recuperare, cât și de prevenție. Pentru eficiența unui sistem de asistență socială integrat, coerent, cele două componente sunt complementare, ele se

influențează reciproc, dezvoltarea lor realizându-se concomitent. Cele două elemente asigură doar împreună, prin funcțiile lor, refacerea graduală a celor marginalizați, dar și prevenția unor viitoare riscuri ce pot să apară [14, p. 132]. Astfel, considerăm că furnizarea prestațiilor și a serviciilor sociale persoanelor care se află în nevoie contribuie eficient la dezvoltarea unei societăți sănătoase și asigură stabilitatea socială.

- *Instituțiile statului cu funcții sociale reglementează cadrul legal de instituire, administrare, finanțare, monitorizare și evaluare a formelor asistenței sociale.* Asistența socială se află în responsabilitatea instituțiilor publice specializate ale autorităților administrației publice centrale și locale, a organizațiilor societății civile, iar prin sistemul de acte normative, care o reglementează, pune în acțiune programe utilizate de puterea publică pentru aplicarea politicilor publice. În Republica Moldova sistemul de asistență socială este gestionat, din punct de vedere organizațional, structural și funcțional, de către Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale. Astfel, în materie de asistență socială, acesta realizează mai multe funcții: de elaborare și promovare a politicilor sociale; de control, monitorizare și evaluare a aplicării unitare a legislației asistenței sociale etc. Un rol deosebit de important în acordarea asistenței sociale îl au autoritățile publice locale (APL) de nivelurile întâi și doi, care nemijlocit organizează și furnizează asistență socială pe teritoriul Republicii Moldova. Competențele APL în domeniul asistenței sociale sunt prevăzute de Legea cu privire la asistența socială și Legea

administrației publice locale. În opinia noastră, competențele APL în domeniul asistenței sociale sunt superficiale și nu au delimitare bine definită, de aceea avem o suprapunere de atribuții, care provoacă transferul de responsabilități de la o instituție la alta. Odată cu reformarea sistemului de asistență socială se conturează o nouă categorie de subiecți ai raporturilor de asistență socială – prestatorii privați, a căror precizare o găsim în Legea nr 123 cu privire la serviciile sociale (art. 8) care, în calitate de prestatori privați de servicii sociale enumeră „asociații și fundații, instituții private cu caracter necomercial și alte forme organizate ale societății civile; organizații comerciale și persoane fizice” care se pot organiza și presta servicii sociale numai dacă sunt acreditate legal. Un rol important în dezvoltarea cadrului normativ al asistenței sociale îl are societatea civilă, care contribuie la perfecționarea politicilor sociale și armonizarea lor cu necesitățile și nevoile populației. Autoritățile publice în procesul adoptării cadrului normativ consultă și asociațiile obștești care examinează și avizează proiectele actelor normative în domeniul asistenței sociale.

- *Formele asistenței sociale sunt finanțate din bugetul de stat.* Conform cadrului legislativ în vigoare, serviciile și prestațiile sociale sunt finanțate din bugetul de stat, bugetele locale, din fondul de susținere a populației, precum și din alte fonduri extrabugetare: donații, sponsorizări, chiar și contribuțiile beneficiarilor în cazul serviciilor sociale. În prezent, nu avem un act normativ care să reglementeze procedura și condițiile de finanțare,

ceea ce reprezintă un aspect negativ al procesului de finanțare. Cel mai mare impediment în organizarea și funcționarea eficientă a sistemului de asistență socială este alocarea resurselor insuficiente pentru finanțarea măsurilor și acțiunilor de asistență socială. În viziunea noastră, finanțarea necorespunzătoare reprezintă o piedică serioasă în calea dezvoltării sistemului de asistență socială, fiind o frână în dezvoltarea și perfecționarea formelor de asistență socială. Conform datelor prezentate de Banca Mondială, Republica Moldova alocă cei mai puțini bani pentru finanțarea asistenței sociale, astfel ne pomenim în situația în care avem o rată de sărăcie destul de mare și cheltuieli tot mai mici. Ponderea în PIB a cheltuielilor sociale ne indică asupra asumării gradului de responsabilitate a statului în vederea ajutorării grupurilor sociale vulnerabile. Conform aceluiași date, în Republica Moldova cheltuielile totale de asistență socială constituie 2,7 din PIB, care în proporție de 95% sunt destinate plăților sociale [3, p. 176]. Aceste date sunt alarmante, deoarece chiar cele mai slab dezvoltate țări din Uniunea Europeană înregistrează rezultate mai bune în acest sens. Astfel, datele prezentate de MSM și PS arată că anual numărul total de beneficiari ai prestațiilor sociale înregistrează o creștere considerabilă, ceea ce denotă că tot mai mulți membri ai societății se află în situații de vulnerabilitate și necesită ajutor de ordin material, financiar, psihologic etc. din partea instituțiilor de stat. Totodată, trebuie să conștientizăm că finanțarea corespunzătoare a

asistenței sociale reprezintă o investiție în bunăstarea actuală și a societății viitoare, care va evita blocajele sociale și va contribui la menținerea unei societăți solidare.

Rolul crucial al asistenței sociale a fost sesizat de majoritatea statelor lumii în perioada pandemiei COVID-19, care a dus la diminuarea substanțială a veniturilor populației și a contribuit la răspândirea rapidă a sărăciei. Țările care dispun de sisteme de asistență socială eficiente și durabile au gestionat eficient situația precară în care s-au pomenit cetățenii. Datorită politicilor sociale eficiente, statele au reacționat prompt, adoptând mai multe programe sociale, lărgind aria de cuprindere a asistenței sociale, astfel încât un număr cât mai mare de cetățeni să beneficieze de sprijin financiar din partea instituțiilor abilitate cu funcții sociale. Starea de urgență instituită în Republica Moldova în legătură cu situația pandemică la nivel național și cel global a amplificat problemele deja existente în domeniul protecției și asistenței sociale, care, nefiind soluționate la timp prin măsuri adecvate, a condus la deteriorarea situației în domeniul drepturilor omului, accentuarea inegalității în societate și a afectat și mai mult persoanele vulnerabile. Nu putem contesta faptul că și în Republica Moldova au fost înregistrate

mai multe măsuri legislative care au venit în susținerea persoanelor vulnerabile în această perioadă grea, însă provocările sociale din țara noastră sunt dificil de gestionat, deoarece cadrul normativ nu este adaptat realităților sociale și nu există o finanțare corespunzătoare, care ar permite furnizarea unor servicii sociale integrate și acordarea unor prestații sociale adecvate, astfel încât să aibă un impact considerabil asupra nivelului de bunăstare al cetățenilor.

În concluzie, deducem că instituția asistenței sociale în calitate de parte componentă importantă a ramurii dreptului protecției sociale, realizează protecția persoanelor marginalizate printr-o gamă de prestații și servicii sociale menite să asigure un nivel adecvat de bunăstare. În societatea contemporană aceasta ocupă un rol important, realizând funcții importante în stat, de aceea instituțiile cu funcții sociale trebuie să acorde o atenție deosebită dezvoltării acestei instituții și armonizării practicilor sociale în conformitate cu standardele europene și internaționale. Mai mult, considerăm că asistența socială reprezintă un atribut al tuturor statelor dezvoltate, iar rezultatele înregistrate în domeniul social, ne atenționează asupra asumării responsabilității statului în protejarea persoanelor care se află în nevoie.

BIBLIOGRAFIE

1. Analiza situației populației în Republica Moldova. Chișinău 2016, 175 p. https://moldova.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/PSA_RO.pdf
2. Buzducea Doru. Asistența socială: structură, istorie și dezbateri recente. Revista de cercetare și intervenție socială, Editura Lumen, 2008
3. Hotărârea Guvernului nr. 377 cu privire la aprobarea proiectului de lege pen-

tru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030”, din 10 iunie 2020. https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/strategia_nationale_de_dezvoltare_moldova_2030-t.pdf

4. Legea asistenței sociale nr. 547 din 25.12.2003. MO al RM nr. 42-44 din 12.03.2004.

5. Мачульская Е. Е., К. В. Добромислов. Право социального обеспечения: Учебное пособие + Практикум. Москва, Книжный Мир, 2006, 416 с.

6. Nicolai Romandaș, Ina Odinokaia, Ludmila Proca. Dreptul protecției sociale. Chișinău 2011, 382 p.

7. Odinokaia Ina. Riscul social - generatorul raporturilor de protecție socială. Revista națională de drept nr. 7 din 2009.

8. Organisation for Economic Co-operation and Development –Promoting Pro-Poor Growth Social Protection, OECD Publishing, 2009, p. 20. <https://www.oecd.org/>

9. Platforma europeană de combatere a sărăciei și a excluziunii sociale: un cadru european pentru coeziune socială și teritorială. <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:RO:PDF> (accesat la 01.09.2021).

10. Пантелеева Т. С, Г. А. Червякова. Экономические основы социальной работы, Учебник, 3-е изд. Москва, Академия, 2012, 97 с.

11. Sacara Ana. Analiza dimensiunii juridice a asistenței sociale. Conferința științifico-practică internațională „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”, ed. a VII-a Academia de Administrare Publică, Chișinău 2021.

12. Sacara Ana. Natura juridică a raportului de asistență socială. Conferința științifico-practică internațională „Teoria și practica administrării publice”, ed. a Academia de Administrare Publică, Chișinău 2020.

13. Raport privind situația tinerilor din Moldova și interacțiunea acestora cu Obiectivele de Dezvoltare Durabilă. Chișinău, 2020, 35 p.

14. Țiclea Alexandru, Laura Georgescu. Dreptul securității sociale. Curs universitar. Editura Universul Juridic. București 2019, 474 p.

15. Țop Dan, Lavia Savu. Regimul juridic al asistenței sociale. Tîrgoviște, 2004, 186p.

16. Vîrlan Maria. Asistența socială între teorie și practică. Chișinău, 2016, 129 p.

17. Zamfir Elena, S. Stănescu, D. Arpinte, Asistența socială în România: răspuns la problemele tranziției. Cluj-Napoca 2015, 648 p.

Prezentat: 23.12.2021.

E-mail: romandas@mail.ru

anisoara91@mail.ru

ACHIZIȚIILE ECOLOGICE – UNA DIN PREMISELE ĂSIGURĂRII DREPTULUI OMULUI LA UN MEDIU SĂNĂTOS

ECOLOGICAL PURCHASES - ONE OF THE PREMISES OF INSURANCE HUMAN RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1\(113\).04](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1(113).04)

CZU: 351.712:502/504

Mariana ODAINIC,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The right to a healthy environment is one of the fundamental rights enshrined in the Constitution of the Republic of Moldova. The institution of public procurement, on the other hand, is one that can make a significant contribution to setting clear guidelines for environmental protection through appropriate regulations and public procurement policies that would give environmental standards a leading place. In the article below we emphasize that the regulation of environmental criteria in public procurement law is only a necessary condition, but by no means sufficient. There is a whole set of prerequisites that should be met for effective regulations in terms of environmental benefits.

Keywords: Public procurement, the right to a healthy environment.

REZUMAT

Dreptul la un mediu sănătos este unul dintre drepturile fundamentale consacrate de Constituția Republicii Moldova. Instituția achizițiilor publice, pe de altă parte, este una care poate contribui esențial asupra trasării unor direcții clare orientate spre protecția mediului înconjurător prin reglementări corespunzătoare și prin politici de achiziții publice ce ar oferi standardelor de mediu un loc de frunte. În articolul de mai jos accentuăm că reglementarea criteriilor de mediu în legislația achizițiilor publice este doar o condiție necesară, însă nicidecum suficientă. Există un set întreg de premise ce ar trebui îndeplinite pentru ca reglementările existente, la care ne referim în text, să fie și eficiente sub aspectul de generare a efectelor benefice de mediu.

Cuvinte-cheie: achiziții publice, dreptul la un mediu înconjurător sănătos.

Conform poziției exprimate de Comisia Europeană, achizițiile ecologice sunt menite să dea un exemplu și să influențeze piața. Prin promovarea achizițiilor ecologice, autoritățile publice pot oferi industriei stimulente reale pentru dezvoltarea de tehnologii ecologice. În unele sectoare de produse, lucrări și servicii, impactul poate fi semnificativ, deoarece achizitorii publici comandă o mare parte a pieței (în domeniul calculatoarelor, clădirilor eficiente din punct de vedere energetic, transportului public etc.). Dacă se iau în considerare costurile aferente unui întreg ciclu de viață al unui contract, achizițiile publice ecologice dau posibilitatea de a economisi bani și de a proteja mediul în același timp. Achiziționând înțelept, se pot economisi materiale și energie, se pot reduce deșeurile și poluarea și se pot încuraja modele de comportament durabile.¹

În Republica Moldova, propagarea conceptului de achiziție publică durabilă în rândul autorităților contractante rămâne și astăzi o prioritate, astfel încât este absolut necesar ca gradul de conștientizare și implementare de către autoritățile contractante a standardelor de durabilitate în procesele de achiziționare de produse, servicii și lucrări să crească. Nu putem nega faptul că, în particular, legislația achizițiilor publice, împreună cu cadrul constituțional și subsecvent al legislației naționale de mediu, reglementează standarde importante care, fiind implementate,

ar crește impactul pozitiv al achizițiilor publice asupra mediului înconjurător. Iar acest lucru devine o urgență globală în condițiile în care deja fiecăre părțică a globului pământesc resimte, mai intens sau mai atenuat, efectele schimbărilor climatice ce au devenit o realitate trăită astăzi de fiecare dintre noi.

Hans Bruyninckx, director executiv al Agenției Europene de Mediu, menționează că *planeta noastră se confruntă cu provocări fără precedent în ceea ce privește mediul și clima, iar cumulate, acestea reprezintă o amenințare la adresa bunăstării noastre. Dar încă nu este prea târziu pentru a lua măsuri ferme. Chiar dacă sarcina poate părea intimidantă, avem încă posibilitatea să reversăm unele tendințe negative, să ne adaptăm pentru a minimiza daunele, să refacem ecosistemele esențiale și să protejăm cu mai multă hotărâre ceea ce încă avem. Pentru a ne asigura durabilitatea pe termen lung, este necesar să percepem mediul, clima, economia și societatea ca părți inseparabile ale aceluiași întreg.*² Iar când raportăm această idee la conceptul de achiziții publice și la impactul acestui segment asupra economiei și a mediului, ne dăm perfect seama că, deși este doar un element dintr-o multitudine, este unul foarte important cu impact sensibil asupra producției și asupra efectelor de mediu.

De menționat e și faptul că la prima Conferință ONU privind mediul, ținută la Stockholm în anul 1972, s-a pus problema unui drept fundamental la

¹ Ghidul achizițiilor publice ecologice, p. 5. https://ec.europa.eu/environment/archives/gpp/buying_green_handbook_ro.pdf

² Hans Bruyninckx. Un mediu sănătos este indispensabil pentru o economie durabilă și o societate echitabilă. // <https://www.eea.europa.eu/ro/articles/un-mediu-sanatos-este-indispensabil>.

libertate, egalitate și condiții de viață satisfăcătoare într-un mediu a cărui calitate îi permite omului să trăiască în mod demn și în prosperitate. Cu toate că această Conferință nu realiza nici măcar circumscrierea noțiunii și nici recunoașterea internațională propriuzisă a dreptului la un mediu sănătos, ea a constituit totuși un pas foarte important în consacrarea ulterioară a unui astfel de drept.³

Pentru cadrul juridic intern al statului nostru, este important că art. 37 din Constituția Republicii Moldova consfințește dreptul fundamental la un mediu sănătos: (1) Fiecare om are dreptul la un mediu înconjurător nepriemnic din punct de vedere ecologic pentru viață și sănătate, precum și la produse alimentare și obiecte de uz casnic inofensive. (2) Statul garantează fiecărui om dreptul la accesul liber și la răspândirea informațiilor veridice privitoare la starea mediului natural, la condițiile de viață și de muncă, la calitatea produselor alimentare și a obiectelor de uz casnic. (3) Tăinuirea sau falsificarea informațiilor despre factorii ce sunt în detrimentul sănătății oamenilor se interzice prin lege. (4) Persoanele fizice și juridice răspund pentru daunele pricinuite sănătății și avutului unei persoane, ca urmare a unor contravenții ecologice.

Din punct de vedere juridic, drep-

tu la un mediu sănătos este un drept fundamental din categoria drepturilor social-economice, drepturi cetățenești care asigură dezvoltarea materială, fizică și culturală a persoanei, permițând acesteia să participe cât mai activ posibil, la viața socială.⁴

Mediul sănătos este mediul protejat de poluare, cel care devine curat și corespunzător dezvoltării armonioase - fizice și intelectuale - a omului, anume prin eforturile acestuia. Eforturile respective este necesar a fi întreprinse atât individual, cât și în comun de către subiectele de drept.

Considerat ca un ecosistem complex aflat în strânsă interacțiune cu natura, omul este valoarea supremă ce trebuie ocrotită prin toate mijloacele, inclusiv cele juridice, fapt ce presupune recunoașterea unanimă și garantarea acestui drept fundamental.⁵

Dreptul „la un mediu înconjurător sănătos” din art. 37 din Constituție are la bază argumentul conform căruia acest drept reprezintă premisa realizării altor drepturi fundamentale (cum ar fi: dreptul la viață, la sănătate, la integritate fizică și morală, la proprietate etc.).⁶

Exact în același sens, conform opiniei prof. N. Osmochescu, articolul 37 al Constituției Republicii Moldova are un caracter complex și el întotdeauna urmează să fie examinat, interpretat și

³ <https://legalup.ro/dreptul-la-un-mediu-sanatos/>

⁴ Osmochescu Nicolae. *Dreptul la un mediu înconjurător sănătos în Republica Moldova – reglementări constituționale. In: Integrare prin cercetare și inovare. Științe juridice. Științe economice. . 26-28 septembrie 2013, Chișinău. Chișinău, Republica Moldova: CEP USM, 2013, pp. 156-158*

⁵ <https://legalup.ro/dreptul-la-un-mediu-sanatos/>

⁶ Tania Diaconu. *Despre dreptul nostru la un mediu sănătos – drept fundamental.* // <https://legalup.ro/dreptul-la-un-mediu-sanatos/>

comentat în strictă dependență cu alte articole, prin drepturile și libertățile fundamentale ale omului, dar, și cu art. 59, care prevede că protecția mediului înconjurător constituie o obligație a fiecărui cetățean.⁷ Respectiv, dreptul la un mediu sănătos nu exclude ideea de obligații aferente asigurării unui exercițiu firesc și deplin al acestuia de către fiecare dintre noi, ci dimpotrivă, aceste obligații au titulari diverși – de la fiecare individ până la instituția statului. Și desigur, pentru ca fiecare individ să își exercite acest drept fundamental și să dispună de toate instrumentele necesare pentru îndeplinirea obligațiilor corelative, statul este cel care trebuie să le asigure. Iar atunci când ne referim la stat și instituțiile acestuia, după asigurarea unui cadru legal adecvat, ele trebuie să reprezinte primul exemplu în materie de implementare a standardelor de mediu, exemplu care ar putea fi preluat și urmat ulterior de fiecare individ.

În acest context, menționăm că pe dimensiunea internă a Republicii Moldova, orientarea către accentuarea implementării criteriilor de mediu în diverse domenii se regăsește atât în cadrul legal intern, cât și în ultimele declarații ale reprezentanților Ministerului Mediului din Republica Moldova. Astfel, unul dintre secretarii de stat ai ministerului nominalizat, afirma recent că „Actualul Guvern al Republicii Moldova și-a asumat angajamente pentru a consolida dimensiunea de mediu în dezvoltarea durabilă a țării, trecând către economia verde, atingând obiective-

le Agendei 2030 și îndeplinind alte angajamente internaționale. Astăzi avem o mare oportunitate de a ne împărtăși experiența și de a învăța lecții în consolidarea democrației ecologice și de a confirma angajamentele Guvernului Republicii Moldova în a asigura drepturile omului de a trăi într-un mediu curat și sănătos și de a fi siguri în apărarea acestor drepturi, precum și de a reaminti încă o dată că deciziile noastre de astăzi vor fi un fundal pentru generațiile viitoare. Convenția de la Aarhus este un instrument cheie pentru democrația ecologică pentru incluziune, cunoaștere, acțiuni comune atunci când activitățile umane trebuie evaluate și trebuie luate decizii. Acest instrument permite împuternicirea tuturor pentru a face față schimbărilor cu încredere. În prezent, Moldova îmbunătățește cadrul legislativ pentru evaluarea impactului asupra mediului și evaluarea strategică de mediu, împreună cu stabilirea unor reguli clare pentru a furniza informațiile relevante, pentru a deschide ușile largi participării societății și a părților interesate relevante la luarea deciziilor privind anumite activități economice, planificarea infrastructurii. Cred că aceste schimbări legislative vor avea un fundal puternic pentru a îmbunătăți punerea în aplicare a convenției de la Aarhus, care oferă autorităților instrumente intersectoriale în primul rând pentru a găsi soluții durabile. Provocarea cea mai importantă constă în consolidarea capacităților comunităților locale de a-și îndeplini drepturile, or, planificarea spațială și dezvoltarea infrastructurii afectează în primul rând oamenii

⁷ Ibidem;

care trăiesc în vecinătatea schimbărilor atât în zonele urbane, cât și în cele rurale - care pot asigura accesul la serviciile zilnice esențiale și pot satisface nevoile zilnice vitale, și creează, de asemenea, un acces la oportunități economice. Dar, de asemenea, aceste schimbări pot avea un impact negativ asupra ecosistemelor, un efect negativ asupra mediului și sănătății umane. Astfel, comunitățile locale trebuie să fie pregătite să participe la luarea deciziilor”⁸

Astfel, în sarcina statului, au fost stabilite atât obligații cu caracter constituțional (art. 37 din Constituția Republicii Moldova), cât și obligații cuprinse în alte acte normative, legi (Legea nr. 1515 din 16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător) și alte acte normative interne. Și Acordul de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, în titlul IV denumit Cooperarea economică și alte tipuri de cooperare sectorială, stabilește directorii de cooperare în diferite sectoare: de la pescuit, transporturi și energie până la servicii financiare, sănătate publică și politici climatice; iar în titlul V se stabilește alinierea la practicile UE și la cele internaționale inclusiv în ceea ce privește drepturile de proprietate intelectuală, concurența și energia, precum și la standardele internaționale în domeniul mediului și al ocupării forței de muncă („comerț și dezvoltare durabilă”).⁹

În acest context, integrând dome-

niul achizițiilor publice și a politicilor ce sunt reflectate în legislația de domeniu, vom aduce exemple relevante de texte specializate din cadrul normativ de domeniu în care se arată eforturile legislative ale statului nostru întru asigurarea implementării standardelor de mediu în sectorul achizițiilor publice. Totuși, deși este un pas important și necesar, așa cum se poate observa în practica autorităților contractante, acest pas nu este suficient. Iar acest lucru se deduce nu doar din practică, dar și din inexistența unei corelări absolute a reglementărilor de mediu și a achizițiilor publice cu reglementările din celelalte domenii, astfel încât și furnizorii de bunuri, servicii și lucrări să fie racordați în activitatea lor pe deplin la ceea ce presupune implementarea standardelor de mediu la toate etapele de producere de bunuri, prestare a serviciilor, efectuare a lucrărilor, deci inclusiv la etapa de executare a contractului de achiziții publice.

Astfel, legea 131 cu privire la achizițiile publice, la art. 7, reglementează principiile achizițiilor publice, printre care figurează și cel al protecției a mediului și promovarea unei dezvoltări durabile prin intermediul achizițiilor publice.¹⁰ La fel și art. 28 al Legii privind achizițiile sectoriale, între principiile aplicabile achizițiilor sectoriale stabilește că entitățile contractante se asigură că, în executarea contractelor

⁸ Mesajul secretarului de stat al Ministerului Mediului din R. Moldova - Iordanca-Rodica IORDANOV în cadrul celei de-a șaptea sesiune a reuniunii părților la Convenția de la Aarhus și a cea de-a patra sesiune a Protocolului privind registrele emisiilor și transferului de poluanți (PRTR), 22.10.2021;

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/LSU/?uri=CELEX%3A22014A0830%2801%29>

¹⁰ Art. 7, lit. D, LAP

de achiziții sectoriale, operatorii economici respectă obligațiile aplicabile în domeniul mediului, instituite prin actele normative naționale sau prin dispozițiile internaționale de drept în domeniul mediului la care Republica Moldova este parte.

Art. 18 al legii achizițiilor publice stipulează criteriile de calificare și selecție a operatorilor economici, stabilind în calitate de criteriu important ce va fi luat în considerație de către autoritatea contractantă, și cel de respectare a standardelor de protecție a mediului. În același context, legea stabilește că autoritatea contractantă are obligația de a exclude din procedura de atribuire a contractului de achiziții publice orice ofertant sau candidat care se află în oricare dintre următoarele situații:e) a încălcat obligațiile aplicabile în domeniul mediului,, în cazul în care autoritatea contractantă demonstrează, prin orice mijloace adecvate, acest fapt.

Cât privește achizițiile sectoriale, art. 75, al. (9) al legii achizițiilor sectoriale stipulează că entitatea contractantă are dreptul să nu atribuie un contract ofertantului care a depus cea mai bună ofertă dacă stabilește că oferta nu este conformă cu obligațiile referitoare la impozite, la protecția mediului, în Republica Moldova, care vor fi aplicate lucrărilor efectuate sau serviciilor prestate în decursul perioadei de executare a contractului.

Legislația achizițiilor publice prevede că dacă autoritatea contractantă

solicită prezentarea unor certificate, emise de organisme independente, prin care se atestă faptul că operatorul economic respectă anumite standarde de protecție a mediului, aceasta trebuie să se raporteze:

a) fie la Sistemul Comunitar de Management de Mediu și Audit (EMAS);

b) fie la standarde de gestiune ecologică bazate pe seriile de standarde europene sau internaționale în domeniu, certificate de organisme conforme cu legislația comunitară ori cu standardele europene sau internaționale privind certificarea.

În baza principiului recunoașterii reciproce, autoritatea contractantă are obligația de a accepta certificatele echivalente emise de organismele stabilite în statele membre ale Uniunii Europene. În cazul în care operatorul economic nu deține un certificat de mediu astfel cum este solicitat de autoritatea contractantă, aceasta din urmă are obligația de a accepta orice alte certificări prezentate de operatorul economic respectiv, în măsura în care acestea confirmă asigurarea unui nivel corespunzător al protecției mediului.¹¹ În continuare, cadrul legal specializat oferă autorității contractante dreptul de a impune în documentația de atribuire, condiții speciale de executare a contractului, prin care se urmărește obținerea unor efecte de ordin social sau în legătură cu protecția mediului și promovarea dezvoltării durabile.¹² Aceste condiții speciale nu trebuie să contravină cadrului legal autohton și

¹¹ Art. 24 LAP

¹² Art. 37, al. 14 LAP

celui internațional la care statul nostru este parte. Același drept al autorității (entității) contractante se regăsește și în legea achizițiilor sectoriale, la art. 52, al. (11).

Nu este mai puțin important și faptul că între principiile de atribuire a contractului de achiziții publice, la fel se regăsește asigurarea protecției mediului, la art. 72 al legii 131.

Alt act normativ ce vine să completeze cadrul de implementare a standardelor de mediu în domeniul achizițiilor publice este Ordinul ministrului finanțelor nr.115 din 15 septembrie 2021, care, în anexa nr.1, stipulează că la solicitarea autorității contractante, ofertantul urmează să prezinte documentele care demonstrează capacitatea tehnică și/sau profesională pentru executarea viitorului contract numai în măsura în care aceste informații sunt relevante pentru îndeplinirea contractului și nu sunt disponibile în bazele de date ale autorităților publice sau ale părților terțe:.....8) dacă este cazul, informații privind măsurile de protecție a mediului pe care operatorul economic le poate aplica în timpul îndeplinirii contractului de bunuri/servicii. Iar la p. 38 regăsim o serie de criterii generale privind durabilitatea pentru livrarea bunurilor și prestarea serviciilor pe care autoritățile contractante le pot utiliza (de ex.: utilizarea sistemelor și schemelor de management de mediu (de exemplu EMAS, ISO 14001); reducere ale emisiilor de CO2 și a altor gaze prin scăderea frecvenței livrării și opțiuni noi de ambalare; reciclarea sau reutilizarea ambalajelor care însoțesc produsele; introducerea specificațiilor

pentru vehicule cu cel mai mic nivel posibil de emisii de CO2 pentru categoria și dimensiunile respective, standarde EURO privind emisiile de particule și de Nox; încurajarea utilizării vehiculelor cu combustibili alternativi și a variantelor electrice sau hibride; achiziționarea vehiculelor cu sisteme de aer condiționat cu agenți de răcire cu nivel scăzut de GWP (potențial de încălzire globală) etc.).

În final, analiza cadrului legal ne dovedește că premisele legale cele mai importante ale asigurării dreptului la un mediu înconjurător sănătos sunt îndeplinite, în partea ce ține de reglementarea achizițiilor publice. Totuși, menționăm că posibilitatea aplicării criteriului de atribuire cel mai mic preț, în egală măsură cu celelalte criterii de atribuire, se aplică de către autoritățile contractante cel mai frecvent. În contextul reglementărilor la care ne referim, aceste condiții legale permit obținerea de la operatorii economici a bunurilor, serviciilor și lucrărilor ce implementează standardele de mediu doar dacă autoritatea contractantă va include în documentația de atribuire criterii generale privind durabilitatea pentru livrarea bunurilor și prestarea serviciilor. Or, aceasta nu este o obligație expres denumită de lege, deși este cu valoare de principiu pentru întreaga instituție a achizițiilor publice. Pe de altă parte, faptul că este un principiu al achizițiilor publice ar trebui deja să echivaleze cu obligația autorităților contractante de a include aceste criterii în documentația de atribuire. Totuși, insuficiența resurselor financiare, ca factor obiectiv ce influențează deciziile

autorităților contractante, face ca activitatea practică, de cele mai multe ori, să nu se conformeze acestei idei fundamentale.

Opinăm că recurgerea la criteriul de atribuire cel mai mic preț, ar fi binevenit să fie o oportunitate a autorității

contractante în condițiile în care este îndeplinită premisa luării în considerare a criteriilor de mediu. Iar acest lucru ar trebui să se deducă dintr-o strategie de durabilitate a achizițiilor publice, elaborată pentru întreg sistemul de achiziții publice pentru perioada următoare.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/LSU/?uri=CELEX%3A22014A0830%2801%29> (accesat la 18 noiembrie 2021).

2. Ghidul achizițiilor publice ecologice. https://ec.europa.eu/environment/archives/gpp/buying_green_handbook_ro.pdf (accesat la 20 noiembrie 2021).

3. Hans Bruyninckx. Un mediu sănătos este indispensabil pentru o economie durabilă și o societate echitabilă. <https://www.eea.europa.eu/ro/articles/un-mediu-sanatos-este-indispensabil> (accesat la 22 noiembrie 2021).

4. Legea nr. 131/ 03.07.2015 privind achizițiile publice. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125108&lang=ro# (accesat la 17 noiembrie 2021).

5. Legea nr. 74 din 21-05-2020 privind achizițiile în sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121896&lang=ro (accesat la 17 noiembrie 2021).

6. Mesajul secretarului de stat al Ministerului Mediului din R. Moldova - Iordanca-Rodica IORDANOV în cadrul celei de-a șaptea sesiune a reuniunii părților la Convenția de la Aarhus și a cea de-a patra sesiune a Protocolului privind registrele emisiilor și transferului de poluanți (PRTR), 22.10.2021.

7. Ordinul ministrului finanțelor nr.115 din 15 septembrie 2021 cu privire la aprobarea Documentației standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri și servicii. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=127989&lang=ro (accesat la 20 august 2021).

8. Osmochescu Nicolae. Dreptul la un mediu înconjurător sănătos în Republica Moldova – reglementări constituționale. Integrare prin cercetare și inovare. Științe juridice. Științe economice. 26-28 septembrie 2013, Chișinău, Republica Moldova: CEP USM, 2013, pp. 156-158.

9. Tania Diaconu. Despre dreptul nostru la un mediu sănătos – drept fundamental. <https://legalup.ro/dreptul-la-un-mediu-sanatos/> (accesat la 20 noiembrie 2021).

Prezentat: 28.02.2022.

E-mail: mariaodainic@gmail.com

Economie și finanțe publice



ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА В ДИСКУРСЕ СУЩЕСТВУЮЩИХ ПОДХОДОВ К ОБЕСПЕЧЕНИЮ НАСЕЛЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВОМ

ENSURING FOOD SECURITY IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE DISCOURSE OF EXISTING APPROACHES TO FOOD PROVISION OF THE POPULATION

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1\(113\).05](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1(113).05)
CZU: 338.439.02(478)

Виктор САКОВИЧ,
доктор хабилитат политических наук, профессор,
Академия Публичного Управления,

Виталие КАЗАКУ,
доктор экономических наук, доцент,
Академия Публичного Управления

SUMMARY

The article analyzes food security as the most important component of the national security system for providing the country's population with food. According to the authors, national food security is the ability of the national food system to satisfy the scientifically based physiological needs for food of all social groups of the population as much as possible through its own production, provided that these groups are equal in consumption of a minimum sufficient in quantitative terms and a balanced assortment of food products that meets the accepted nutritional and quality standards.

It is concluded that the Republic of Moldova, unlike the existing practice, should approach food security in line with generally accepted scientific and practical approaches: ensuring physical and economic access to quality food for all groups and categories of the population.

Keywords: *food, need, food security, Republic of Moldova, physical, economic, accessibility.*

РЕЗЮМЕ

В статье анализируется продовольственная безопасность как важнейшая составляющая системы национальной безопасности по обеспечению населе-

ния страны продовольствием. По мнению авторов, национальная продовольственная безопасность - способность национальной продовольственной системы удовлетворять научно обоснованные физиологические потребности в продовольствии всех социальных групп населения максимально за счет собственного производства при условии равенства этих групп в потреблении минимально достаточного в количественном отношении и сбалансированного по ассортименту набора продовольственных товаров, отвечающего принятым стандартам питательности и качества.

Делается вывод, что Республика Молдова в отличие от существующей практики должна подходить к обеспечению продовольственной безопасности в русле общепринятых научных и практических подходов: обеспечение физической и экономической доступности к качественному питанию для всех групп и категорий населения.

Ключевые слова: продовольствие, потребность, продовольственная безопасность, Республика Молдова, физическая, экономическая, доступность.

Практический аспект обеспечения населения Молдовы собственной растениеводческой и, особенно, животноводческой продукцией, приобретает все большую остроту. Несмотря на это, в Молдове отсутствует научно выверенная Концепция обеспечения национальной продовольственной безопасности, а перспективы формирования собственных продовольственных ресурсов для полного обеспечения населения страны качественной и безопасной сельскохозяйственной продукцией, собственным продовольствием весьма туманны. В результате Молдова оказалась в числе особо уязвимых стран по причине недостатка собственного продовольствия. Ежегодно Республика Молдова импортирует 30% от количества потребляемого молока, 40% от количества потребляемого масла и 60% сыра и творожных продуктов. Значительно увеличился импорт курицы, говядины и свинины [8].

В молдавской науке проблема обеспечения продовольственной безопасности как основного фактора обеспечения национальной безопасности, за небольшим исключением практически не рассматривается, а находится в основном на уровне популистско-дискуссионных тем политиков, которые видят проблему обеспечения продовольственной безопасности в количестве выращенного и собранного зерна. Такой же позиции всегда придерживалось и министерство сельского хозяйства (какое бы оно не носило название). Например, как заявляет министр сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды «для обеспечения продовольственной безопасности страны требуется около 350 тыс. тонн продовольственной пшеницы, включая семенной материал. У нас все это есть, проблем нет, то же и с кормами». На этом основании он делает вывод: «Продовольственной безопасности ничто не угрожает» [2].

В целом для Республики Молдова национальная продовольственная безопасность, как ни странно, это звучит для преимущественно аграрной страны, – практически малоизученный предмет научного исследования и в основном сводится к проблеме обеспечения качества продовольственной продукции.

В связи с этим, остановимся на некоторых теоретических и практических аспектах обеспечения продовольственной безопасности на международном и национальном уровнях, которые, на наш взгляд, применимы и для Республики Молдова.

Впервые термин продовольственная безопасность был введен в международный оборот после зернового кризиса 1972–1973 гг. На Генеральной Ассамблее ООН в 1974 г. была принята резолюция «Международные обязательства по обеспечению продовольственной безопасности в мире». При этом под мировой продовольственной безопасностью понималось главным образом «сохранение стабильности на рынках продовольственных товаров при доступности базовых продуктов питания для всех стран мира». Для этого основными мероприятиями были признаны: создание запасов продовольствия на уровне отдельных государств; организация мониторинга и раннее предупреждение нехватки продовольствия; оказание продовольственной помощи нуждающимся странам; вовлечение развивающихся стран в международную торговлю сельскохозяйственной продукцией и продовольственными

товарами. Сочетание импорта и помощи со стороны развитых стран виделось средством решения продовольственной проблемы большинства государств [13].

Во второй половине XX в. постепенно стало происходить переосмысление концепции продовольственной безопасности, заключающееся в обосновании необходимости экономической доступности продовольствия, что связано с работами таких ученых, как А. Сен, Дж. Конуэл, Е. Барбер, Дж. Маделэй и др. [6].

В ноябре 1996 г. в Риме прошла Всемирная конференция по вопросам питания (с участием 173 стран), направленная на устойчивое развитие сельского хозяйства. Было отмечено, что сельское хозяйство – фундаментальная отрасль хозяйственной деятельности, от которой зависит стабильный рост мировой экономики, что является гарантом борьбы с голодом и бедностью. На конференции по инициативе ООН была принята «Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности», которая была одобрена на Всемирной встрече в конце 1996 г., где учитывались новейшие научные идеи и разработки о доступности продовольствия. Чтобы решить проблему питания, говорилось в материалах конференции, необходимо в ближайшее десятилетие увеличить производство продуктов питания как минимум на 75%. Кроме того, ученые, экономисты, организаторы производства видели решение продовольственной проблемы в интенсификации последнего, в береж-

ном отношении к земле, в правильном расходовании энергоресурсов, запасов пресной воды [16]. В Декларации конференции термин продовольственная безопасность получил официальное закрепление и был определен как «...состояние экономики, при котором населению страны в целом и каждому гражданину в отдельности гарантируется обеспечение доступа к продуктам питания, питьевой воде и другим пищевым продуктам в качестве, ассортименте и объемах, необходимых и достаточных для физического и социального развития личности, обеспечения здоровья и расширенного воспроизводства населения страны» [16].

Таким образом, определение «продовольственная безопасность», сформулированное на Всемирной конференции по вопросам питания, содержит следующие основные элементы:

1. физическая доступность достаточной в количественном отношении, безопасной и питательной пищи;

2. экономическая доступность продовольствия должного объема и качества для всех социальных групп населения;

3. автономность и экономическая самостоятельность национальной продовольственной системы (продовольственная независимость);

4. надежность, то есть способность национальной продовольственной системы минимизировать влияние сезонных, погодных и иных колебаний на снабжение продовольствием населения всех регионов страны;

5. устойчивость, означающая, что национальная продовольственная

система развивается в режиме расширенного воспроизводства.

Следует отметить, что данные положения, касающиеся сущности продовольственной безопасности, стали основными направлениями для практической деятельности по разработке национальных программ обеспечения продовольственной безопасности.

В конце 1990-х гг. экспертами ООН было обосновано положение о том, что продовольственная безопасность является неотъемлемым элементом качества жизни населения.

В XXI в. проблема продовольственной безопасности не только не утратила своей актуальности, а наоборот, как и прогнозировали ученые, переросла в разряд глобальных проблем современности, не потеряет она своей актуальности и в обозримом будущем – человечество всегда будет нуждаться в качественном и достаточном питании.

В практическом плане к обеспечению продовольственной безопасности большинством государств были выработаны подходы, ориентирующиеся на:

1) самообеспечение продуктами питания населения в рамках государства;

2) комбинированный вариант: собственное производство продовольствия и импортные поставки недостающего продовольствия.

В связи с этим в настоящее время существуют два подхода к проблеме обеспечения продовольственной безопасности, которые, по мнению исследователей, можно определить как воспроизводственный и субъективный.

Сущность воспроизводственного подхода состоит в том, что за основу обеспечения продовольственной безопасности берутся возможности собственного производства продовольствия. Считается, что продовольственная безопасность обеспечена, если на душу населения произведено достаточное количество основных продуктов питания по физиологическим нормам. При этом, с точки зрения безопасности, определяется оптимальность импорта продовольствия: если импорт по основным группам продуктов питания превышает определенную в государстве долю в общем объеме продовольствия на рынке, то считается, что продовольственная безопасность нарушена.

Сторонниками субъективного подхода считается, что продовольственная безопасность достигнута, если каждый человек имеет возможность потреблять необходимое количество продовольствия приемлемого качества для нормальной жизнедеятельности независимо от места его производства.

По определению, данному на Римской Всемирной конференции по проблемам продовольствия (1974), «продовольственная безопасность – это когда все люди всегда имеют физический и экономический доступ к безопасному и питательному продовольствию в количестве, достаточном для удовлетворения своих потребностей и предпочтений в еде, в объемах, необходимых для активной здоровой жизни» [4]. Таким образом, продовольственная безопасность

- четко функционирующая система, обеспечивающая все слои населения продуктами питания по принятым физиологическим нормам. Речь идет об обеспечении потребности населения за счет собственного производства и рационализации необходимого импорта по тем продуктам, для производства которых нет внутренних условий.

В наиболее общем виде, согласно определению организации ООН по вопросам продовольствия и сельского хозяйства под продовольственной безопасностью понимается «состояние, при котором все люди всегда имеют доступ к безопасному и питательному продовольствию для поддержания активной здоровой жизни» [14].

Вместе с тем, несмотря на официальную позицию международных структур относительно трактовки термина продовольственная безопасность, следует отметить, что в научной литературе нет единообразного понимания данного термина, содержания и сущности продовольственной безопасности.

Для одних ученых продовольственная безопасность – это гарантированная, качественная продукция, физически и экономически доступная всем слоям населения в соответствии с рациональными нормами питания на основе устойчивого инновационного развития агропромышленного производства.

Другие под продовольственной безопасностью понимают неограниченную во времени способность государства и общества обеспечивать

доступ населения к продуктам питания в количестве и качестве, достаточных для здорового физического и социального развития каждой личности в обычных условиях и минимально необходимых для поддержания здоровья и работоспособности в чрезвычайных продовольственных ситуациях [12].

В этих двух понятиях акцент делается на устранении зависимости стран от импорта, то есть на достижении самообеспеченности сельскохозяйственной продукцией и защите интересов производителей продукции сельского хозяйства.

Для третьих продовольственная безопасность - постоянная способность государства и общества обеспечивать доступность продуктов питания (либо за счет отечественного производства, либо за счет импорта) для всего населения в количестве и качестве, необходимом для активной и здоровой жизни.

Многие ученые понимают продовольственную безопасность более расширенно - как состояние экономики, в том числе ее агропромышленного комплекса, при котором становится возможным стабильное обеспечение за счет собственного производства основными видами продовольствия всего населения страны при обязательном приоритете наиболее уязвимых, малоимущих слоев общества и при условии физической и экономической доступности продуктов питания в таком количестве и при таком качестве, которые необходимы для сохранения и поддержания жизни и дееспособно-

сти людей, полной или максимально возможной независимости государства от внешних источников продовольствия [13].

Наиболее широко понятие продовольственной безопасности трактуют ведущие ученые Республики Беларусь, исследующие проблемы обеспечения ее экономической и продовольственной безопасности. «Продовольственная безопасность - это обеспечение соответствующими ресурсами, потенциалом и гарантиями, способность территории (регионального сообщества, государства, региона), вне зависимости от внешних и внутренних условий, удовлетворять потребности населения в жизнеобеспечивающих продуктах питания в объемах, качестве и ассортименте, необходимых и достаточных для физического и социального развития личности, обеспечения здоровья и расширенного воспроизводства народонаселения» [15, с 201].

В такой трактовке, по мнению белорусских ученых, данная категория имеет два аспекта.

Первый - социально-экономический - характеризует способность государства обеспечить своим гражданам потребление основных продуктов питания в соответствии с принятыми стандартами и нормами. Это предполагает необходимость гарантировать право каждого человека на доступ к безопасным продуктам в соответствии с правом на полноценное питание как основным правом на жизнь.

Второй аспект - политико-экономический - характеризует способность государства мобилизовать

внутренние ресурсы и агроэкономический потенциал для организации снабжения населения продовольствием, преимущественно за счет собственного производства, и тем самым гарантировать экономическую самостоятельность и политический суверенитет [15, с. 201].

В настоящее время, согласно наиболее распространенному в мире понятию, продовольственная безопасность достигается путем обеспечения физического и экономического доступа к безопасному и качественному продовольствию.

В данном случае продовольственная безопасность предусматривает:

- физическую доступность продовольствия. Продукты питания должны быть в наличии на территории страны в необходимом объеме и ассортименте (в соответствии с принятыми нормами потребления), их поступление должно быть бесперебойным;

- экономическую доступность продовольствия. Каждый гражданин страны независимо от возраста, имущественного и должностного положения должен иметь достаточный уровень доходов для приобретения минимального набора продуктов питания. Достижение этого условия обеспечивается за счет поддержания достаточного уровня доходов населения. Должна существовать также возможность самообеспечения населения продовольствием за счет личных подсобных хозяйств и дачных участков;

- безопасность питания. Качество сырья и продуктов питания должно соответствовать установленным

требованиям и гарантировать безопасное потребление. Человек должен получать с пищей весь комплекс необходимых для нормального развития организма веществ и в то же время быть уверенным в ее безопасности, то есть в отсутствии вредных для здоровья и окружающей среды веществ.

В последнее время особое внимание уделяется праву на питание, то есть праву иметь регулярный и свободный доступ к безопасному и полноценному питанию в достаточном объеме [2, с. 384]. Право на питание крайне важно для каждого человека, но особенно – для развития детей. 155 миллионов детей по всему миру отстают в развитии по причине хронического недоедания, отсутствия стимулов и других факторов [7].

Обязательство осуществлять право на питание означает, что правительства должны выявлять уязвимые группы населения и улучшать их доступ к адекватному питанию путем трудоустройства, улучшения питания, предоставления помощи и т. д. [2, с. 57–58].

Вопрос об элементах, составляющих систему национальной продовольственной безопасности, является в настоящее время дискуссионным. В официальных документах (материалы ФАО, Доктрина продовольственной безопасности) в качестве элементов этой системы выделяются: продовольственная независимость, физическая доступность продовольствия, экономическая доступность продовольствия, качество продуктов питания. Однако ряд исследователей расширяют этот

перечень, добавляя к вышеперечисленным надежность и устойчивость национальной агропродовольственной системы [5, с. 61].

В данном исследовании мы придерживаемся традиционного подхода и в качестве элементов системы национальной продовольственной безопасности выделяем: продовольственную независимость, физическую доступность продовольствия, экономическую доступность продовольствия и качество продуктов питания. Кроме того, наше понимание продовольственной безопасности как результата взаимодействия национальной продовольственной системы и мирового продовольственного рынка позволяет нам по-новому оценить не только преимущества, но и риски для национальной продовольственной безопасности, возникающие в результате такого взаимодействия.

Принципиально важно с научно-теоретической и практической точек зрения для построения системы национальной продовольственной безопасности и создания условий эффективного ее функционирования определить содержание следующих категорий: продовольственное обеспечение, продовольственная обеспеченность, уровень обеспеченности продовольствием, доступность продовольствия, физическая доступность и экономическая доступность продовольствия для населения, качество продуктов питания, безопасность питания, продовольственная независимость, уровень переходящих запасов основных продоволь-

ственных ресурсов, порог самообеспечения, порог продовольственной безопасности, продовольственный кризис. Все перечисленные элементы продовольственной безопасности находятся в строгой взаимосвязи.

Кроме того, в экономике существуют еще два близких понятия - «продовольственная независимость» и «самообеспечение продовольствием». Их часто отождествляют, но это неверно, поскольку в основе оценки продовольственной независимости (как важнейшего элемента национальной продовольственной безопасности) лежит количественный подход, включающий пороговые критерияльные значения импорта продовольствия. Функционирование же страны на принципах продовольственного самообеспечения - лишь один из возможных вариантов достижения национальной продовольственной независимости, и в общем случае последняя обуславливается совокупным экономическим потенциалом и конкурентоспособностью национальной экономики [13].

Категория продовольственное обеспечение включает всю совокупность отношений воспроизводственного процесса: производство продовольствия, его распределение, обмен и потребление. Понятие обеспечения выражает организацию и регулирование комплекса отношений по формированию продовольственных ресурсов, производимых внутри страны и дополняемых импортом. Распределение продовольствия осуществляется между регионами и внутри регионов с учетом

ресурсных возможностей производителей и поставщиков, потребностей рыночной конъюнктуры, создания необходимых резервов.

Важнейшим условием гарантированности обеспечения является создание резервов продовольствия, способствующих нормальному наполнению рынка и стабильности цен. По нормам ФАО резерв национальных продовольственных запасов должен составлять 10–12% годовой потребности [16]. Вместе с тем в различных странах по-разному определяют порог критического уровня запасов продовольствия.

В целом состояние мировой продовольственной безопасности эксперты ФАО определяют по объему переходящих мировых запасов зерна, остающихся на хранение до уборки следующего урожая, и его производству на душу населения. Безопасным считается переходящий запас, равный 17% общего потребления за двухмесячный срок.

Уровень обеспеченности продовольствием определяется сопоставлением общепринятых норм потребления продуктов питания в расчете на душу населения с фактическим количеством потребляемого продовольствия в том же измерении. В мировой статистике расчетов душевого потребления продовольствия приняты нормы, рекомендуемые ФАО. Среднесуточное потребление продуктов по нормативам ФАО должно составлять 3500 ккал. Население, потребляющее 1520 ккал в сутки, относится к голодающему, а 2150 – на грани голода [16].

Для определения уровня продовольственной безопасности отдельного человека в мировой практике используют стандарты нормального питания, рассчитываемые национальными и международными специализированными учреждениями, в том числе Всемирной организацией здоровья (ВОЗ) и Продовольственной и сельскохозяйственной организацией (ФАО). В соответствии с рекомендованными медицинскими нормами верхняя граница физиологического спроса должна составлять 3500 ккал в сутки на человека. В последнее время в научной литературе и практике 2700 ккал в сутки допускается как приемлемый показатель. Кроме того, учитывается компонентный фактор - количество белков, жиров, углеводов, витаминов, потребляемых человеком в сутки.

В науке определено 7 уровней продовольственной безопасности.

Первый уровень продовольственного обеспечения - пороговый, или критический, предполагает среднесуточное душевое потребление 2150-2300 ккал, что достаточно для преодоления хронического недоедания и обеспечения условий простого воспроизводства народонаселения.

Второй уровень, при суточном потреблении на душу населения 2300-2800 ккал, характеризует достижение таких объемов продовольственных ресурсов, при которых исключается эпизодический голод и обеспечивается устойчивый рост народонаселения.

Для третьего уровня характерно среднесуточное потребление в

количестве 2800-3300 ккал на человека. Это означает, что продовольственные ресурсы достаточны для удовлетворения потребности в стабильном, хотя и несбалансированном по элементам питания пищевом рационе.

Четвертому уровню присуще потребление в пределах до 3300–3500 ккал в сутки на душу населения при обязательной сбалансированности пищевых продуктов по белкам, витаминам и другим важнейшим компонентам.

Среднедушевое потребление не только сбалансированных, но и экологически чистых продуктов, способствующих укреплению здоровья населения, соответствует требованиям пятого уровня.

Шестой уровень предполагает потребление сбалансированных, экологически чистых продуктов не только в среднем на душу, а и всеми социальными группами населения.

Структура питания, позволяющая совершенствовать природу человека и поддерживать его активную жизнедеятельность, характеризует седьмой уровень продовольственного обеспечения [9].

Таким образом, продовольственная безопасность - это такое состояние экономики страны, при котором гарантируется надежное и бесперебойное обеспечение всех слоев населения качественными продуктами питания преимущественно собственного производства по принятым физиологическим нормам, обеспечивается экономическая доступность продовольствия, а также существует

стабильное обеспечение перерабатывающей промышленности сельскохозяйственным сырьем и гарантия сохранения данного положения в будущем.

Основные показатели уровня продовольственного обеспечения – это калорийность реальных объемов продовольствия для суточного потребления в расчете на душу населения в сравнении с физиологическими нормами; показатели гарантированного поступления продовольствия из основных источников - собственное производство (показатели стабильности и роста производства), поступление извне, в частности импорт. Сбалансированность рациона питания, потребляемого населением, определяется по международным стандартам Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), в соответствии с которыми доля белков должна быть 10-15%, доля жиров - в пределах 15–30%, доля углеводов - 55-75% [1].

Обеспечение и обеспеченность продовольствием населения страны в значительной степени характеризуют продовольственную безопасность.

Продовольственная независимость - это обеспечение населения основными видами продовольствия, исходя из физиологических норм потребления в рамках собственного производства. Она достигается, когда удельный вес отечественного продовольствия в общем объеме потребления составляет не менее 80% (75% считается критическим уровнем) [10]. При этом обращаем внимание на то, что «продовольственная безопасность» и «продовольствен-

ная независимость» - это два разных понятия.

Немаловажным в характеристике продовольственной проблемы является показатель, определяемый категорией доступности продовольствия для различных групп населения по размерам среднегодового дохода как в условиях стабильных цен на продовольствие, так и в случаях инфляционного роста.

Для определения продовольственной безопасности важно выделить порог самообеспечения страны продуктами питания за счет внутреннего производства.

Порог продовольственной безопасности - это обеспечение продовольствием за счет собственного производства и импорта в состоянии равновесия. Порог продовольственной безопасности по общепринятому показателю импорта в объеме потребляемого продовольствия, согласно мнению академика А. А. Никонова, не должен превышать 10-15%. По другим источникам, в том числе зарубежным, он оценивается в 30-35% [11]. После этого уровня наступает предкризисное состояние продовольственной ситуации, когда собственное производство оказывается незначительным и возникает полная зависимость от импорта.

Существует четырехуровневая классификация продовольственной безопасности [11]:

1. Абсолютная продовольственная безопасность. Полное удовлетворение потребности в продовольствии собственным производством по объему и ассортименту для питания на-

селения и для вывоза избытка за пределы страны, региона. Импорт используется для обогащения ассортимента продовольственных товаров.

2. Нормальная продовольственная безопасность, когда в объеме потребляемого продовольствия по физиологическим нормам собственное производство составляет не менее 80-85%.

3. Минимальная обеспеченность - это критический уровень обеспечения продовольствием. Он означает обеспеченность потребления собственным производством продовольствия, не превышающим 70% от требуемого по физиологическим нормам питания.

4. Кризисный уровень, или потеря продовольственной безопасности, когда в объеме потребляемого продовольствия импорт составляет более 30%.

Главным требованием продовольственной безопасности является обеспечение уровня потребления продовольствия по физиологическим нормам.

Для оценки уровня обеспеченности населения страны продовольствием целесообразно использовать следующие критерии:

- производство 80-85% общего объема продуктов питания национальными товаропроизводителями, а зерна - не менее одной тонны на душу населения;
- потребление населением продуктов питания с оптимальным уровнем калорийности (по нормативам ФАО -3500 ккал в сутки);
- обеспечение рациональной структуры питания и полное удовлет-

ворение потребностей населения в соответствии с физиологически обоснованными нормами;

- соответствие качества продуктов питания требованиям санитарных норм и технических регламентов;

- создание восполняемого страхового запаса продовольствия на уровне 25% от годового объема потребления продуктов питания;

- наличие реальной возможности удовлетворения потребности в продуктах питания, не выпускаемых внутри страны или выпускаемых в недостаточных количествах, за счет импорта.

При оценке состояния продовольственной безопасности целесообразно использовать нормы, которые регламентируют нормативные уровни питания населения - достаточный и минимально необходимый. Минимально необходимому уровню обеспеченности населения продуктами питания соответствует продовольственный компонент «потребительской корзины» (набору основных продуктов питания), определяемый исходя из минимальных годовых норм потребления.

В системе обеспечения продовольственной безопасности, как правило, государствами выделяются десять основных (стратегических) групп продовольственных товаров (хлеб и хлебобулочные изделия, мясо и мясные продукты, молоко и молочные продукты, яйца, картофель, овощи, фрукты и ягоды, масло растительное, сахар, рыба и рыбопродукты), по которым объемы импорта (по общепринятому подходу ученых и прак-

тиков ведущих стран мира, исходя из параметров национальной безопасности) не должны превышать 30% объемов их внутреннего потребления. Данные группы продовольственных товаров обеспечивают 90% калорийности питания и являются наиболее важными и незаменимыми с точки зрения сбалансированности основных питательных веществ.

Вывод. Главными критериями продовольственной безопасности являются:

а) уровень производства и потребления основных продуктов питания в соотношении с физиологическими нормами;

б) энергетическое содержание пищевого рациона и соотношение в нем белков, жиров и углеводов;

в) уровень физической и экономической доступности продовольствия;

г) степень зависимости продовольственного обеспечения от импортных поставок,

д) уровень достаточных резервов.

Государственная политика продовольственной безопасности Республики Молдова должна включать следующие направления:

- агропромышленное производство;
- продовольственное обеспечение;
- внешнеторговые отношения;
- маркетинговые исследования;
- информационное обеспечение.

Продовольственная стратегия Республики Молдова должна быть направлена на достижение продовольственной безопасности как важнейшего условия сохранения суверенитета и независимости, экономической стабильности и соци-

альной устойчивости. Задача Правительства Молдовы состоит в том, чтобы на основе объективных экономических процессов разработать долгосрочные цели продовольственного обеспечения и принять соответствующие меры социально-экономического развития для безусловного обеспечения физической и экономической доступности продовольствия

всех социальных слоев и групп населения не ниже установленных медицинских норм потребления.

Фундаментальной основой решения задач продовольственной безопасности являются: законодательная база, национальные программы поддержки развития сельского хозяйства, налоговая, таможенная и финансово-кредитная политика.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алдашев М. Н. Продовольственная безопасность Республики Казахстан: современное состояние, проблемы и основные пути выхода из продовольственного кризиса. <https://articlekz.com/article/12127>
2. Внешняя торговля Российской Федерации. Учеб. пособие. Под ред. В. Н. Бурмирова, М.: Юристъ, 2001, с. 384.
3. В текущем году продовольственная безопасность Молдовы будет обеспечена в полной мере. Аргументы и факты в Молдове 4.02.2020 г. <https://bloknot-moldova.md/news/prodovolstvennoy-bezopasnosti-moldovy-nichto-ne-ug-1187522>
4. Горбатов А. В., Горбатова Ю. Н. Экономика агропромышленного комплекса. Проблемы современной экономики, 2009, № 3 (31).
5. Гумеров Р. Как обеспечить продовольственную безопасность страны? Российский экономический журнал, 1997, № 9, с. 61.
6. Гридин С. Б. Продовольственная безопасность в системе социально-экономических показателей. <http://avtoreferat.seluk.ru/at-sotsiologiya/24788-1-prodovolstvennaya-bezopasnost-sisteme-socialno-ekonomicheskikh-pokazateley.php>
7. Джим Ен Ким. Формирование преобразований в период перемен. Экономическое обозрение, № 19, 25 мая 2018 г.
8. Животноводы бьют тревогу: Мы не можем конкурировать с импортной продукцией. <https://point.md/ru/novosti/ekonomika/zhivotnovody-b-iut-trevogu-my-ne-mozhem-konkurirovat-s-importnoi-produktsiei/>
9. Классификация важнейших продуктов питания по уровню потребления. <http://vocable.ru/termin/klassifikacija-vazhneishih-produktov-pitanija-po-urovnyu-potreblenija.html>
10. Климова Н. В. Продовольственная безопасность - основа обеспечения экономической безопасности региона. <http://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=30206>
11. Продовольственная безопасность: содержание, оценка и повышение уровня. <https://studfiles.net/preview/1862249/page:7/>

12. Продовольственная безопасность. <http://www.bestreferat.ru/referat-31792.html>

13. Сакович В. А. Продовольственная безопасность Республики Молдова в контексте современной мировой продовольственной проблемы. Монография. Кишинев, ASEM, IRIM, 2020, 544 с.

14. Черешнев В. В., Тиунова Ю. Ю., Подкаминская С. Г. Концептуальные основы формирования стратегии продовольственной безопасности регионов.

15. Экономическая безопасность: теория, методология, практика. Под науч. ред. П. Г. Никитенко, В. Г. Булавко. Минск: Право и экономика, 2009, с. 201.

16. World Food Summit, WFS 96 3 – Corr. 1. Rome, Italy. 1996.

Представлено: 03.02.2022.

E-mail: 113vs@mail.ru

vitalie_cazacu@mail.ru

PARTICULARITĂȚILE MONITORIZĂRII ȘI EVALUĂRII IMPLEMENTĂRII DOCUMENTELOR STRATEGICE

PARTICULARITIES OF MONITORING AND EVALUATION OF THE IMPLEMENTATION OF STRATEGIC DOCUMENTS

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1\(113\).06](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1(113).06)

CZU: 005:35.078.2

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA,
doctor, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The normative framework regarding the planning, elaboration, approval, implementation, monitoring and evaluation of public policy documents is in force in the Republic of Moldova, but the implementation of its provisions requires more effort and resources. There are currently a number of difficulties with the procedures for monitoring and evaluating policy documents, such as strategies. At the same time, the year 2020 was the deadline for a series of strategies at national and sectoral level, which implies their final evaluation to improve planning for future periods. Thus, it is necessary to analyze existing deficiencies, as well as to study and apply best practices in the field of M&E to strategic documents.

Keywords: strategy, monitoring, evaluation, results framework.

REZUMAT

Cadrul normativ privind planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice este în vigoare în Republica Moldova, dar implementarea prevederilor acestuia necesită mai mult efort și resurse. În prezent, există o serie de dificultăți cu procedurile de monitorizare și evaluare a documentelor de politici, cum ar fi strategiile. În același timp, anul 2020 a fost termenul-limită pentru o serie de strategii la nivel național și sectorial, ceea ce presupune evaluarea finală a acestora pentru îmbunătățirea planificării pentru perioadele viitoare. Astfel, este necesară analizarea deficiențelor existente, precum și studierea și aplicarea celor mai bune practici în domeniul M&E documentelor strategice.

Cuvinte-cheie: strategie, monitorizare, evaluare, cadru normativ.

Anul 2020 în Republica Moldova a fost termenul de scadență pentru mai multe documente strategice la nivel național și sectorial, cum ar fi: Strate-

gia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”, Strategia de dezvoltare a educației pentru anii 2014-2020 „Educația-2020”, Strategia de dezvoltare a societății civile 2017-2020, Strategia de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020, Moldova digitală 2020, Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020, Strategia de dezvoltare a comerțului interior 2014-2020, Strategia Inovațională a Republicii Moldova pentru perioada 2013-2020 „Inovații pentru competitivitate”.

Strategia este un document de politici publice care definește și planifică politica publică a Guvernului pe termen lung (6-10 ani) în unul sau câteva domenii de activitate a Guvernului, stabilite conform Legii nr. 136/2017 cu privire la Guvern.

Conform Hotărârii Guvernului Nr. 386/2020 din 17.06.2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice monitorizarea strategiilor se realizează în procesul de implementare a documentelor de politici publice în scopul stabilirii gradului de realizare a acțiunilor, gradului de conformitate a acțiunilor întreprinse cu cele planificate, identificării cauzelor întârzierilor și modificărilor pentru îmbunătățirea procesului de implementare. Monitorizarea este un proces continuu realizat de ministere și alte autorități administrative centrale subordonate Guvernului responsabile de implementarea documentelor de politici publice în conformitate cu procedurile stabilite în documentul de politici publice și indicatorii de monitorizare.

Strategia conține indicatori de monitorizare și evaluare (descrierea indicatorilor de monitorizare a activităților preconizate, prin intermediul cărora este măsurat gradul de implementare a strategiei, precum și a indicatorilor de evaluare, prin intermediul cărora este stabilit nivelul de realizare a obiectivelor) [2].

Rezultatele monitorizării documentelor de politici publice sunt incluse în rapoarte de progres, care servesc pentru elaborarea raportului anual de progres al autorității. Rapoartele de progres în implementarea strategiilor și programelor se elaborează anual. Rapoartele de progres se elaborează de către subdiviziunile structurale din cadrul organelor centrale de specialitate ale administrației publice, cu suportul subdiviziunilor de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice și cu participarea altor autorități administrative centrale și părți interesate. Pentru optimizarea monitorizării, evitarea raportării repetate pe aceleași acțiuni prevăzute în documentele de politici publice, Cancelaria de Stat administrează platforma de raportare electronică, consolidată în baza Planului anual de activitate a Guvernului, Planului național de dezvoltare și a altor documente de planificare, după caz. Cancelaria de Stat emite instrucțiuni privind informația necesară, nivelul de detaliere a informației și a datelor, precum și periodicitatea de introducere a informației necesare monitorizării. Responsabilitatea pentru procesul de monitorizare, prin intermediul platformei electronice guvernamentale de monitorizare a documentelor de politici

publice și documentelor de planificare, este pusă în sarcina subdiviziunilor de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor din ministerele și autoritățile corespunzătoare. Rapoartele de progres trimestriale, generate de platforma electronică guvernamentală de monitorizare a documentelor de planificare, sunt făcute publice pe pagina web oficială a autorității responsabile de elaborarea rapoartelor.

Platforma guvernamentală de raportare, evaluare și monitorizare Plan-Pro servește drept instrument de bază în procesul de raportare pe marginea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, Planului de Acțiuni al Guvernului, a Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova 2020”, precum și altor documente strategice ale Guvernului [4].

Din păcate, platforma este accesibilă doar utilizatorilor autorizați din cadrul autorităților administrației publice, nu și publicului larg. Astfel, diferiți stakeholderi (organizațiile non-guvernamentale, sectorul asociativ, mediul academic și de cercetare, agenții economici, cetățenii) nu pot să cunoască la un moment dat starea lucrurilor cu privire la implementarea prevederilor documentelor strategice: gradul de realizare a obiectivelor, nivelul atingerii indicatorilor de performanță, resurse alocate ș.a. În acest sens, ar fi bine ca autoritățile să preia din bunele practici ale altor țări, care au reușit să proiecteze și să realizeze instrumente de informare a publicului larg despre realizarea obiectivelor strategice/mersul reformelor. Un exemplu în acest sens poate

servi platforma ReforMeter (elaborată în Georgia) - o platformă digitală de analiză a progresului reformelor pentru elaborarea politicilor și dialogul public, care promovează responsabilitatea și ajută la creșterea încrederii dintre Guvern, mediul de afaceri și cetățeni (<https://reformeter.iset-pi.ge/>) [5].

Evaluarea documentelor de politici publice, în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 386, se realizează în procesul de implementare a acestora (evaluarea intermediară) și după expirarea termenului de implementare (evaluarea finală) în scopul prezentării unei imagini obiective în conformitate cu următoarele criterii:

- 1) relevanța documentului de politici publice și a măsurilor incluse pentru țară;
- 2) gradul de realizare a obiectivelor (efectivitatea);
- 3) modul de utilizare a mijloacelor bugetare alocate (eficiența);
- 4) capacitatea de a produce efecte de durată (durabilitatea);
- 5) impactul documentului de politici publice, estimat în cadrul evaluării finale.

Evaluarea este efectuată de autoritatea administrației publice centrale responsabilă de implementarea documentului de politici publice (evaluarea internă) sau de o entitate independentă contractată de către autoritatea administrației publice centrale responsabilă de evaluare sau de către partenerii de dezvoltare (evaluarea externă), în conformitate cu procedurile stabilite în documentul de politici publice și în baza rapoartelor de progres realizate în procesul de monitorizare.

Strategia națională de dezvoltare este supusă evaluării intermediare și evaluării finale, în conformitate cu procedurile stabilite în documentul propriu-zis. Evaluarea intermediară a Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova 2020” a fost planificată pentru a fi realizată la expirarea primei etape de implementare a Strategiei, după 2015. Raportul intermediar de evaluare a fost elaborat de către experții Centru-lui Analitic “Expert-Grup” și prezentat la Guvern pe 06 noiembrie 2017 [3].

Rezultatele evaluării trebuie să fie utilizate la revizuirea documentelor de politici publice și documentelor de planificare în proces de implementare și la planificarea următoarelor intervenții de politici publice. Rapoartele de evaluare trebuie să fie publicate pe paginile web oficiale ale autorităților publice responsabile.

Astfel, pentru o gestiune eficientă a documentului strategic pe durata întregului ciclu de viață a acestuia e nevoie de conceptualizat din start un cadru de monitorizare și evaluare (M&E) ca un sistem agregat care să cuprindă indicatorii de performanță, frecvența de raportare, surse și fluxuri de date, procedee de gestionare a datelor și a modalitățile de raportare a strategiilor în curs de implementare.

Dezvoltarea unui cadru de monitorizare și evaluare este un aspect critic al funcționării entității responsabile de implementarea și/sau M&E a strategiei, care poate fi bazat pe doi piloni:

- cadrul rezultatelor, care este o articulare explicită (afișare grafică, matrice sau rezumat) a diferitelor niveluri de rezultate așteptate de la un anumit docu-

ment strategic. Rezultatele menționate includ, de obicei, obiectivele pe termen lung, numite adesea „impact” sau „rezultate finale (outcome)” și rezultatele imediate (output-uri) care preced și conduc către acele obiective pe termen lung. Un cadru bun al rezultatelor poate fi folosit ca instrument central pentru mai multe componente ale documentului strategic, cum ar fi obiectivele, direcția de acțiune, rezultatele finale, indicatorii și procedurile de monitorizare [1, p. 16].

- tabloul de bord, care este instrumentul vizual al cadrului de monitorizare, oferind un acces clar și ușor la informații despre progresele înregistrate în implementarea strategiei.

Sistemul M&E și tabloul de bord ar trebui să funcționeze ca un singur instrument integrat, prin care tabloul de bord oferă o vizualizare clară a informațiilor din cadrul de monitorizare. Planul de monitorizare include, de obicei, valorile inițiale și țintele așteptate pentru rezultatele finale, și menționează metodele ce vor fi folosite pentru culegerea datelor, pentru a se asigura că în cadrul rezultatelor sunt completate date, că acesta este actualizat cu informații în momente cheie ale implementării documentului strategic și folosit în procesul de decizie. Dacă valoarea inițială pentru un indicator este nivelul actual al acestuia, atunci care ar trebui să fie valoarea țintă și cum o stabilim?

Valoarea țintă stabilită ar trebui:

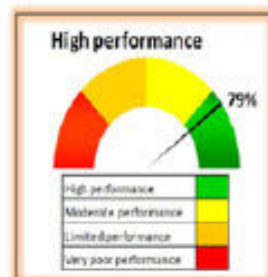
- să ofere un punct final clar și realist,
- să poată fi atinsă într-un timp rezonabil (în limita termenului de implementare a strategiei),

Figura 1. Exemplu de prezentare vizuală a cadrului de rezultate.

S/N	Objectives/indicators	Target value	Date for target	Current value	Date for current value	Score	Progress	Rank
1 Strategic objective 1						65%		
1.1	Indicator 1.1.	5	2020	4	2017	80%		
1.2	Indicator 1.2.	3.9	2020	3	2017	100%		
1.3	Indicator 1.3.	100%	2020	15%	2017	15%		
2 Strategic objective 2						80%		
2.1	Indicator 2.1.	10%	2018	10%	2017	100%		
2.2	Indicator 2.2.	100%	2018	60%	2018	60%		
3 Strategic objective 3						93%		
3.1	Indicator 3.1.	165	2021	181	2017	90%		
3.2	Indicator 3.2.	70%	2021	66%	2017	95%		

Strategy X

Score	79%
Rank	



Sursa: [1, p. 35].

- să ajute la măsurarea nivelului de progres,

- să permită comunicarea datelor despre progres în format standardizat, simplu.

În ceea ce privește frecvența monitorizării, se pot aplica următoarele criterii:

- Indicatorii de rezultat imediat vor fi măsurați trimestrial sau lunar;
- Indicatorii de rezultat final vor fi măsurați de două ori pe an sau trimestrial;
- Indicatorii de impact vor fi măsurați anual.

Pentru reprezentarea performanței în rapoarte de monitorizare și evaluare poate fi folosit codul de culori în funcție

de scorul performanței: performanță ridicată, moderată, slabă, foarte slabă, lipsa performanței.

Prezentarea grafică a rezultatelor ce include indicatorii (valoarea de referință și valoarea țintă, scorul, progresul și nivelul de performanță este reflectată în fig.1.

O astfel de abordare în proiectarea și gestiunea sistemului de M&E va asigura o relevanță și utilitate sporită a procedurilor de monitorizare și evaluare, va spori calitatea documentelor strategice și va oferi un cadru comprehensiv de gestiune a acestora, astfel sporind și impactul pozitiv a politicilor publice promovate.

BIBLIOGRAFIE

1. Cerkez M. (coord.). Evaluarea programelor și politicilor publice: teorii, metode și practici. Iași: Polirom, 2009, 232 p.
2. Gheorghiuța T., Ciubotaru M. Fundamentele legale și metodologice ale monitorizării și evaluării aplicării legislației în domeniul funcției publice. Administrarea Publică, revistă metodică-științifică, 2011, nr. 4, pp. 9-17.
3. Ghidul de monitorizare a strategiilor, Secretariatul General al Guvernului României, 2018. <https://sgg.gov.ro/new/wp-content/uploads/2020/09/Ghidul-de-monitorizare-a-strategiilor.pdf>

4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 386/2020 din 17.06.2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 153-158 la 26.06.2020.

5. Moraru A., Bondar F. , Alexandru V. Manual de politici publice. Ediția a II-a, București, 2019, 172 p.

6. Profiroiu M., Iorga E. Manual de politici publice. București, 2009, 128 p.

7. <https://moldova.md/ro/content/raportul-de-evaluare-intermediara-strategiei-nationale-de-dezvoltare-moldova-2020-prezentat>

8. <http://monitorizare.gov.md>

9. <https://reformeter.iset-pi.ge/>

Prezentat: 19.01.2021.

E-mail: liubovips@mail.ru

Relații internaționale și integrare europeană



CONFIGURAREA MANAGEMENTULUI PROIECTELOR INTERNAȚIONALE ÎN BAZA PARTENERIATULUI PUBLIC-PRIVAT

CONFIGURATION OF INTERNATIONAL PROJECT MANAGEMENT BASED ON PRIVATE-PUBLIC PARTNERSHIP

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1\(113\).07](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1(113).07)

CZU: 005.8+351

Irina CĂLUGĂREANU,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Studii Economice a Moldovei

Natalia ANTOCI,
doctor, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Nowadays, the public-private partnership in contemporary conditions becomes a driver of economic development, a basis for modernization and a factor for increasing the country's competitiveness. That determines the development of infrastructure potential in the form of construction and modernization of a complex of socio-economically significant objects. In the developed countries, being a reality promoted recently, the public-private partnership encompasses intellectual, institutional and organizational resources, and acquires an increasingly important role in integrating the managerial structure in central and local public administrations.

The analysis of the configuration of the management of international public-private partnership projects, in the conditions of financial and economic instability, highlights the issue of attracting the private sector to participate in the management and financing of socially significant strategic infrastructure projects. In this regard, this article is intended to extrapolate the project management methodology in the context of public-private partnership, the implementation of which can significantly improve the process of managing public-private partnership projects.

Keywords: *management, public-private partnership (PPP), international methodologies, processes, team.*

REZUMAT

Parteneriatul public-privat în condițiile contemporane devine un driver al dezvoltării economice, o bază pentru modernizare și un factor pentru creșterea competitivității țării, care determină dezvoltarea potențialului de infrastructură sub forma construcției și modernizării unui complex de obiecte semnificative din punct de vedere socio-economic. Fiind o realitate promovată relativ recent în țările dezvoltate, parteneriatul public-privat înglobează resurse intelectuale, instituționale și organizaționale și capătă un rol din ce în ce mai important în integrarea structurii manageriale în administrațiile publice centrale și locale.

Analiza configurării managementului proiectelor internaționale de parteneriat public-privat, în condițiile instabilității financiare și economice, evidențiază problematica atragerii sectorului privat la participarea în gestiune și finanțare a proiectelor de infrastructură strategice semnificative din punct de vedere social. În acest sens prezentul articol este menit să extrapoleze metodologia de management a proiectelor în contextul parteneriatului public-privat, implementarea cărora poate îmbunătăți semnificativ procesul de management a proiectelor de parteneriat public-privat.

Cuvinte-cheie: management, parteneriat public-privat (PPP), metodologii internaționale, procese, echipă.

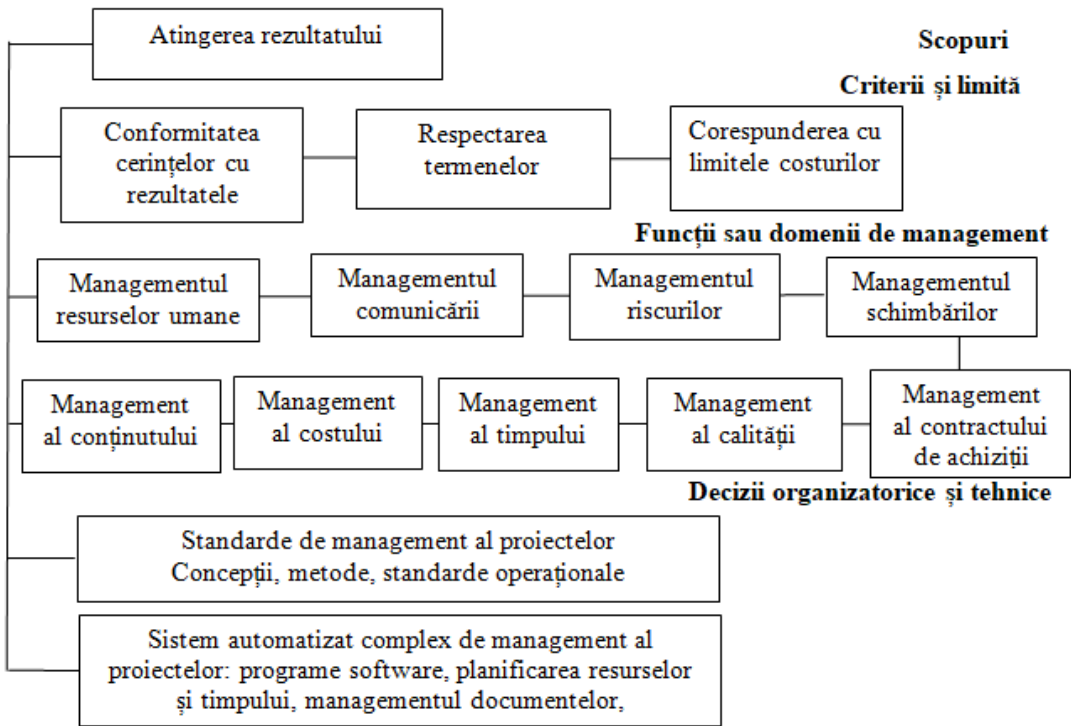
Cercetările efectuate de organizațiile internaționale (de la Banca Mondială, Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare), au arătat că utilizarea instrumentelor moderne ale managementul proiectelor permite economisirea a aproximativ 10-15% din fonduri și 20-30% din timp la implementarea proiectelor, iar utilizarea managementului PPP și managementului riscurilor asigură cel mai bun echilibru al indicatorilor de calitate-preț (value-for-money), precum și prestarea în timp util a serviciilor publice [6]. Satisfacția consumatorilor acestor servicii este mult mai mare decât în sistemul de achiziții publice. Mai mult decât atât, programele de PPP servesc adesea drept catalizator pentru reformele generale ale sectorului public.

În practică, managementul proiectelor se dezvoltă și se răspândește rapid în întreaga lume și este acum

privit la nivel global ca o competență recunoscută și strategică, o carieră și un subiect pentru formare și educație. Încercând să identifice soluții pentru a îmbunătăți procesul de management a proiectelor PPP în economia națională, s-au analizat principalele funcții și procese prin modelul denumit „piramida de succes” (figura 1), care relevă soluții organizaționale, software și tehnice pentru implementarea eficientă a proiectului de infrastructură. După cum se observă din figura de mai jos, managementul proiectelor de infrastructură în contextul PPP este un tip de management care utilizează metodologii și procese standard ca celelalte tipuri de management de proiect.

Având în vedere configurarea managementului proiectelor, autorul a observat că abordările metodologice pentru managementul proiectelor de infrastructură, din literatura de speci-

Fig. 1. Configurarea managementului proiectelor de infrastructură în contextul PPP prin obiective, criteriile și limite, domenii de management, soluții organizaționale și tehnice.



Sursa: Elaborat în baza World Bank Institute [6].

alitate, definesc și structurează în felul său procesul de gestiune, în complex cu implementarea standardului național - PMBOK [4], care este utilizat pe scară largă la nivel internațional și național și reflectă cerințe privind competența specialiștilor în managementul proiectelor; o serie de evoluții metodologice ale companiilor de consultanță. Putem confirma că acesta reprezintă unul dintre cele mai cuprinzătoare documente-model pentru managerii de proiect pe care îl vom analiza mai detaliat.

Cercetările autorului au arătat că în diferite țări există recomandări metodice în care sunt prevăzute studiile, competențele, instrumentele și meto-

dele utilizate în gestiunea proiectelor de infrastructură [3]. De exemplu, în Japonia, metodologia managementului proiectelor și programelor (P2M) este baza strategiei de stat pentru dezvoltarea social-economică a țării. Potrivit Asociației de Management de Proiecte din Japonia, toate proiectele de investiții și construcții sunt implementate cu ajutorul tehnologiei de management de proiect. În Anglia, se folosește standardul de management de proiect PRINCE2, care a fost elaborat în 1989 și aprobat ca standard de management de proiect în sfera socială [5]. De fapt, managementul proiectelor în economia contemporană este

determinat de următoarele activități principale: crearea proiectelor interconectate, selectarea și reglementarea calității proiectului, planificarea implementării proiectului, managementul implementării proiectului (monitorizare, control). Structurarea proiectului, esența căreia este divizarea proiectului în subsisteme și componente ierarhice, este necesară pentru managementul proiectului. managementul proiectului poate fi împărțit în mai multe funcții și subsisteme.

Trebuie de menționat că PMBOK este unul dintre cele mai cuprinzătoare și implementat model de documente pentru managerii de proiect pe care autorul îl va examina în continuare. Structura PMBOK cuprinde cinci categorii de procese, nouă funcții și 47 de procese de management al proiectelor [4]. Cele 5 categorii de procese se referă la următoarele componente:

1. Inițierea proiectului
2. Planificarea activităților proiectului
3. Realizarea proiectului
4. Monitorizarea și controlul proceselor
5. Finalizarea proiectului

Inițierea proiectului. Procesul de inițiere implică acțiuni, activități și abilități necesare pentru a stabili în mod eficient începutul unui proiect. Pregătirea studiului de fezabilitate, obținerea licențelor, autorizațiilor și elaborarea dispozițiilor privind lucrările inițiale servesc bază pentru activitățile ulterioare a proiectului stabilește și succesul realizării tuturor fazelor proiectului. Stabilirea unor etape clare de finalizare a lucrărilor, crearea echipelor de lucru și stabilirea bugetului înainte de începerea lucră-

rilor sunt esențiale pentru un început puternic al oricărui proiect de infrastructură.

Potrivit Project Management Institute (PMI), procesul inițierii ajută la stabilirea viziunii asupra a ceea ce urmează a fi realizat. Aceasta este etapa în care proiectul este autorizat oficial de către investitor, partenerul public, este definit scopul inițial și sunt identificați stakeholderii [4]. Identificarea stakeholderilor este crucială, deoarece identificarea corectă (gestiunea ulterioară și controlul) a părților interesate pot duce la succesul sau eșecul proiectului.

Autorul atestă că această etapă este realizată pentru ca proiectele să fie aliniate la obiectivele strategice ale companiei de proiect. În cazul în care acest lucru nu este realizat, proiectele pot fi inițiate și efectuate în mod întâmplător, fără un scop sau un obiectiv real. De asemenea, trebuie remarcat faptul că managementul alege și autorizează managerul de proiect la începutul acestei faze.

Planificarea activităților proiectului. Procesele de planificare stabilesc activități necesare pentru definirea domeniului de aplicare a proiectului, scopului acestuia, elaborarea planurilor strategice pentru maximizarea fluxului de lucru și întocmirea listelor de priorități și planificarea nevoilor echipei de lucru.

Activitățile care trebuie efectuate în categoria de planificare:

- stabilirea proporțiilor proiectului. Deși poate părea că s-ar fi realizat în grupul de inițiere, scopul (împreună cu riscurile, etapele, sumarul și bugetul) sunt realizate la un nivel mai ridicat;

- elaborarea unui proces de planificare iterativ și mai detaliat, denumit elaborare progresivă, documentele de proiect sunt dezvoltate la un nivel mult mai detaliat:

- în Ghidul PMBOK, PMI definește douăzeci și patru de procese discrete care sunt implicate în planificare.

În opinia autorului, acest grup de procese este destinat clarificării mai restrânse a tuturor obiectivelor și așteptărilor proiectului și determină infrastructura necesară proiectului pentru atingerea acestor obiective în conformitate cu calendarul și constrângerile bugetare.

Realizarea proiectului. Implementarea proiectului implică gestionarea eficientă a echipelor de lucru, dirijarea așteptărilor cronologice și atingerea obiectivelor de referință. Managerii de proiect care utilizează aceste competențe vor demonstra un nivel înalt de organizare și abilități de comunicare, abordând în același timp preocupările echipei sau alte situații complexe legate de realizarea activităților la timpul prestabilit și în limitele bugetului.

Activități efectuate în această categorie de procese:

- Managerul de proiect trebuie să organizeze echipa de proiect și să dezvolte exerciții de team building.

- Managementul proiectelor nu doar gestionează comunicațiile, ci și gestionează angajamentul stakeholderilor, asigurând calitatea proiectelor și a produselor, lucrărilor.

- Se realizează activități de achiziții.

Faza de realizare, presupune alocarea celei mai mari părți a bugetului cu concretizarea rezultatelor proiectului.

La această etapă, pot apărea schimbări propuse de stakeholderi. În timp ce echipa de proiect poate implementa modificările aprobate, numai comisia de control al schimbărilor poate aproba sau respinge aceste modificări.

Monitorizarea și controlul proceselor. Potrivit PMBOK (2017), monitorizarea și controlul sunt „procesele necesare pentru urmărirea, revizuirea și reglementarea progresului și performanței proiectului”. Procesarea dispozițiilor de efectuare a schimbărilor, soluționarea modificărilor bugetului și atenuarea circumstanțelor neprevăzute care pot afecta posibilitățile echipei de lucru de a respecta așteptările inițiale ale proiectului fac parte din competențele fundamentale ale Grupului de monitorizare a proceselor [4]. De asemenea, managerii cu experiență permanent monitorizează activ procesele, previzionează și iau decizii rapide pentru a face față provocărilor proiectului.

În general, activitățile care trebuie efectuate în cadrul categoriei de monitorizare și control se referă la:

- Identificarea zonelor în care sunt necesare modificări ale planului;

- Inițierea modificărilor corespunzătoare;

- Compararea planurilor inițiale cu variantele reale, măsurarea și întreprinderea măsurilor corective.

În timp ce celelalte categorii de procese sunt consecutive, autorul consideră că monitorizarea și controlul trebuie să se efectueze constant pe tot parcursul proiectului.

Finalizarea proiectului. Cea mai mare provocare a acestui grup de procese este finalizarea cu succes a pro-

iectului, ceea ce înseamnă realizarea acestuia la timp și în limitele bugetului alocat.

În mod obișnuit, activitățile care trebuie efectuate în cadrul grupului de monitorizare și finalizare includ:

- Finalizarea oficială proiectul și obținerea acordului și acceptarea de la beneficiarii finali.

- Managerul de proiect ar trebui să închidă în mod oficial proiectul prin arhivarea înregistrărilor, organizarea unei ședințe în care să reflecte lecțiile învățate sau experiența acumulată, efectuarea plăților finale, încheierea contractelor și celebrarea și eliberarea echipei.

- Lecțiile învățate împreună cu alte informații istorice ar trebui să fie arhivate la nivel central pentru a fi folosite ca input pentru proiectele viitoare pentru a preveni reinventarea roții.

Deopotrivă, cercetările autorului au arătat că standardizarea proceselor rămâne în centrul tuturor modelelor și planurilor de afaceri eficiente. Pentru managementul proiectelor, PMBOK oferă o cale sau transformă procese izolate într-un efort complet, standardizat și colaborativ [4]

Așadar, proiectele de PPP se bazează în mare parte pe abordările expuse mai sus, dar întrucât sunt mai complexe și au un grad ridicat de incertitudine, implementarea directă a metodologiei proiectelor obișnuite de către proiecte de PPP este inacceptabilă. Pentru astfel de proiecte, a fost propusă o abordare care combină caracteristicile PMBOK și caracteristicile PRINCE2 [5]. Autorul este de acord cu abordarea „Integrated Alliancing” aplicată la nivel de busine-

ss planuri, care se află la baza metodei speciale de contractare „Governance Contracting” propusă de David Dombkins [2, p. 52] - expert în managementul proiectelor complexe. Acesta a analizat evoluția contractelor în perioada 1989 - 2001 și a clasificat contractele în: contracte tradiționale și contracte relaționale. Complexitatea crescândă a relațiilor părților în proiectele mari a dus la apariția la mijlocul anilor 1990 a unui nou tip de contract - contract de tip parteneriat. De asemenea, el accentuează că Governance Contracting a fost creat pentru a gestiona contracte pe scară largă, cu relații complexe și de lungă durată între parteneri. Această abordare schimbă accentul de la managementul de proiect la managementul de afaceri care implică cinci etape [2]:

- 1) Explicarea interesului inițial al părților. Autoritatea contractantă informează potențialii executori ai proiectului despre intențiile sale și verifică competența, experiența și cultura organizațională al candidaților.

- 2) Cerere de ofertă. Executorii potențiali elaborează o propunere, care, în conformitate cu Guvernarea Contractării, se numește plan de afaceri și reprezintă o propunere tehnică și comercială detaliată. În această etapă, este important pentru autoritatea contractantă să evalueze modul în care un potențial executor își poate aplica abilitățile și capacitățile într-un anumit proiect.

- 3) Discutarea planului de afaceri. Cel mai adesea, discuția are loc sub forma unor mese rotunde comune cu fiecare dintre potențialii executori.

- 4) Alegerea finală a executorului.

După discutarea planurilor de afaceri, potențialii parteneri vor putea să își adapteze propunerile, astfel, în etapa finală de selecție, autoritatea contractantă selectează planul de afaceri care corespunde cel mai bine cerințelor sale.

5) Negocieri finale. În această etapă, compania selectată și autoritatea contractantă pot efectua corectări comune ale planului de afaceri. Atingerea unui acord cu privire la domeniile de responsabilitate ale ambilor parteneri oferă o bază solidă pentru crearea unor organisme ale managementului proiectului și a echipei de proiect.

Este important de menționat că prestarea de servicii publice sau construcția infrastructurii publice, folosind mecanisme de PPP, vor fi întotdeauna evaluate politic. Aprobarea politică a proiectelor de PPP este una dintre garanțiile lor pentru implementarea acestora cu succes în practică.

Adesea, politicienii care se opun implementării PPP susțin că: „companiile private vor sacrifica inevitabil calitatea și siguranța furnizării serviciilor publice și gestionarea proiectelor de PPP în favoarea profitului” [1, p. 360]. Dar, în același timp, în opinia autorului, PPP fiind strict controlat de sectorul public, standardele de calitate și de securitate vor fi întotdeauna clar definite într-un contract de PPP. Aceasta oferă partenerului public o supraveghere mai extinsă a anumitor standarde și indicatori decât, de exemplu, într-o companie privatizată.

Oportunitatea configurării funcțiilor de management a proiectelor de infrastructură s-a impus prin contextul activităților de bază, pe care personalul de conducere trebuie să le realizeze la

toate nivelele și în toate domeniile de funcționare a proiectului. În ceea ce privește principalele funcții ale managementului proiectului de infrastructură, autorul va extrapola: scopul proiectului (domeniul de aplicare), costul proiectului, timpul de realizare, resursele umane, comunicarea, calitatea, contracte/achiziții, gestiunea riscurilor, integrarea proiectului, care sunt oglindite în figura 2.

Managementul integrării proiectului. Integrarea proiectului este foarte importantă pentru atingerea scopurilor și obiectivelor, prin urmare, necesită abilități speciale de organizare și management de proiect pentru a integra mai multe funcții ale proiectului. În cadrul acestui domeniu se asigură integrarea funcțiilor și activităților desfășurate în proiect cu scopurile și obiectivele acestuia.

Dezvoltarea caietului de sarcini a proiectului este unul din cele două procese efectuate în faza de inițiere, astfel elaborarea caietului de sarcini inițiază proiectul și autorizează managerul de proiect.

Elaborarea planului de management al proiectului - document principal de îndrumare pentru managerul de proiect și reprezintă finalitatea fazei de planificare și este utilizat pentru a asigura un rezultat reușit al proiectului. Planul de management al proiectului este distribuit și aprobat de stakeholderi, în special de investitorul proiectului, iar modificările sunt urmărite prin jurnalul de schimbări.

Direcționarea și gestionarea execuției activităților proiectului cuprinde producerea rezultatelor proiectului.

Monitorizarea și controlul proiectului conține activități necesare de efectuat pentru verificarea parcursului proiectului, analizei valorii așteptate și a rapoartelor privind starea proiectului, precum și identificarea eventualelor modificări care au loc pe parcursul realizării proiectului.

Controlul integrat al schimbării. Dacă proiectul necesită modificarea formularelor de solicitare, aprobărilor investitorului proiectului și a altor proceduri de administrare sau, dacă există un jurnal de schimbare, acest proces gestionează modificările care au loc în activitatea proiectului.

Finalizarea proiectului sau a activității. Acest proces conține sarcinile necesare de efectuat pentru finalizarea proiectului sau finalizarea fazelor de execuție proiectului.

Managementul scopului proiectului presupune definirea scopului proiectului, sarcinile, obiectivele și donatoriile proiectului, adică activitățile care sunt incluse în proiect. Întrucât modificările aduse domeniului proiectelor reprezintă una dintre principalele cauze ale schimbărilor de proiect, este foarte important ca granițele proiectului să fie bine definite de la bun început și monitorizate riguros. Este foarte ușor de introdus lucrări neautorizate în proiect atunci când proiectul pare să fie suficient de mare pentru a-l absorbi, dar majoritatea proiectelor sunt estimate la cost minim.

Planificarea managementului domeniului de aplicare. Planul de management al domeniului este parte integrantă a planului de management al proiectului și poate fi o secțiune în

cadru acestuia, mai degrabă decât un document autonom.

Determinarea cerințelor proiectului. În acest stadiu se determină cerințele detaliate ale produsului sau serviciului final.

Definirea scopului. Se elaborează o declarație privind proiectul care poate fi formulată ca o singură propoziție sau mai multe obiective. Declarația scopului ar trebui să fie suficient de cuprinzătoare încât să reducă unele dintre riscurile majore pentru proiect.

Elaborarea structurii de divizare a sarcinilor. O structură de divizare a lucrărilor (WBS) poate fi efectuată printr-un grafic sau tabel unde vor fi clasificate lucrările proiectului.

Validarea scopului sau domeniului de aplicare. În timpul proiectului, rezultatele sunt „validate”, ceea ce înseamnă că acestea sunt aprobate de beneficiar. Validarea se efectuează în procesul de monitorizare și control și se referă la acceptarea formală a rezultatelor după ce au fost depuse.

Controlul scopului. Scopul se revede periodic pe parcursul efectuării lucrărilor de proiect care au fost finalizate și a statutului actual al proiectului.

Gestiunea costului proiectului presupune determinarea volumului investițiilor necesare pentru finalizarea activităților și sarcinilor unui proiect, sursele investiționale, modalitățile de efectuare a tranzacțiilor, plăților etc.

Managementul timpului proiectului se referă la planificarea, programarea și controlul etapelor pentru a atinge obiectivele stabilite ale proiectului. Realizarea acestei funcții ocupă mult timp și necesită cunoștințe și

Fig. 2. Prezentare generală a funcțiilor managementului proiectului de infrastructură.



Sursa: Elaborat în baza Dombkins D. A. [2].

competențe specifice. În timpul planificării activităților, managerul de proiect divizează proiectul în sarcini și creează

atât un grafic (în care se reflectă datele de început și de sfârșit pentru fiecare activitate), cât și un buget pentru fie-

care sarcină. În timpul proiectului, managementul valorii obținute determină starea proiectului la intervale regulate. Deoarece majoritatea modificărilor proiectului implică o modificare a graficului, acesta trebuie să fie reintegrat în mod continuu, iar planul de management al proiectului actualizat și aprobat de investitorul proiectului.

Planificarea graficului activităților. Planul de gestionare a graficului activităților conține informații despre modul în care se va crea graficul, cine va fi responsabil pentru acesta, cât de agresiv va fi și în ce circumstanțe va fi schimbat.

Elaborarea sarcinilor proiectului conține o listă de sarcini pentru întregul proiect.

Determinarea consecutivității activităților. Sarcinile sunt „secvențiale”, prezentate într-o anumită ordine cu stabilirea relațiilor între ele. Aceste relații capătă forma Finish-to-Start (FS), Finish-to-Finish (FF), Start-to-Start (SS) and Start-to-Finish (SF). Pentru proiectele mici cu orare simple acest lucru nu este necesar.

Durata activităților. Folosind lista de resurse antrenate în efectuarea fiecărei activități, se determină o anumită perioadă de timp pentru efectuarea fiecărei activități.

Dezvoltarea graficului activităților. În primul rând, se elaborează diagrama rețelei care determină printr-o curbă drumul critic și flotant pentru fiecare operațiune (activitate). În al doilea rând, se creează o figură grafică, cu datele de inițiere pentru fiecare activitate planificată. În cele din urmă, se reprezintă grafic utilizarea resurselor

și sarcinile sunt deplasate de-a lungul curbei lor pentru a aplatiza utilizarea resurselor. Aceasta se numește nivelare a resurselor.

Planul de control. Analiza valorii obținute se efectuează pe intervale regulate ale stadiului de proiect pentru a determina dacă termenele de realizare a sarcinilor proiectului corespund sau nu celor planificate.

Managementul costului proiectului. Bugetul proiectului este de obicei una dintre cele mai sensibile părți ale unui proiect. Bugetul trebuie stabilit prin tehnici riguroase de estimare și monitorizat pentru a se asigura că nu există schimbări inutile.

Planificarea managementului costului stabilește metodologiile cu care va fi stabilit bugetul proiectului, criteriile de modificare și procedurile de control.

Estimarea costurilor se efectuează luând în considerare resursele, forța de muncă, materialele, echipamentele și orice alt element de cost necesar pentru îndeplinirea activității.

Bugetele activităților sunt incluse într-un buget general al proiectului.

Controlul costurilor. Analiza valorii obținute se realizează pe intervale regulate a proiectului pentru a determina situația proiectului la efectuarea controlului.

Managementul timpului și al costurilor reprezintă două domenii cheie în managementul proiectelor, care, în opinia autorului, pot fi factori de succes într-un proiect.

Managementul calității proiectului. Calitatea este una dintre cele trei constrângeri ale proiectului, împreună

nă cu timpul și costul. Ca atare, atunci când se dorește o calitate mai bună a lucrărilor trebuie de planificat mai mult timp sau costuri mai mari. Datorită acestei naturi integrale a calității rezultatelor proiectului, nivelul calității se stabilește în timpul planificării proiectului și specificat în planul de management al proiectului. Atunci când apar probleme în ceea ce privește specificațiile produselor, există un plan de abordare al acestora. Totodată, este important să se stabilească standarde de calitate pentru proiect și apoi trebuie luate măsurile necesare pentru a se asigura că scopul și obiectivele proiectului sunt atinse în corespundere cu standardele de calitate aferente.

Planificarea managementului calității. Planul de management al calității poate fi o secțiune a planului de management al proiectului sau un document autonom și conține specificațiile de calitate pentru produsul, serviciile sau lucrările proiectului.

Gestiunea calității. Procesele care asigură calitatea produselor, materiilor prime, lucrărilor, trebuie să fie inspecțate în mod regulat pentru a se asigura că se lucrează în conformitate cu standardele adoptate.

Controlul calității se efectuează pentru depistarea neconformităților aferente activităților proiectului.

Managementul resurselor umane, se referă la administrarea și organizarea personalului implicat într-un proiect. În opinia autorului, echipa de proiect este de obicei unul dintre cei mai importanți factori care determină succesul unui proiect. Acest compartiment are în vedere crearea echipei profesio-

nale, asigurarea satisfacției și urmărirea performanței acesteia.

Planificarea managementului resurselor umane identifică rolurile/pozițiile solicitate de proiect, cerințele minime pentru acele roluri și modul în care acestea se încadrează în structura generală a proiectului.

Determinarea echipei de proiect. Echipa de proiect necesită a fi instruită pentru a dezvolta competențe pentru finalizarea proiectului. Dezvoltarea activității echipei și interacțiunea dintre membrii acesteia este gestionată activ de managerul proiectului.

Gestiunea echipei. Echipa de proiect este capabilă să asigure productivitate maximă dacă este eficient gestionată.

Managementul comunicărilor se referă la crearea unui sistem informațional eficient cu stakeholderii proiectului. Comunicarea cu stakeholderii este un factor important care permite părților interesate să fie satisfăcute chiar și atunci când se produc schimbări neașteptate. Este esențial să se dezvolte un plan de comunicare pentru a ține toate părțile interesate la curent pe tot parcursul proiectului.

Planificarea gestionării comunicărilor. Planul de management al comunicațiilor identifică cerințele obișnuite de comunicare ale fiecărei părți interesate, prin anunțuri, comunicate de presă, ședințe etc. De asemenea, identifică orice proceduri specifice de comunicare pentru probleme neașteptate sau schimbări de proiect.

Identificarea stakeholderilor. În timpul fazei de inițiere a proiectului, principalele părți interesate sunt identificate și se stabilesc așteptările acestora.

Distribuția informațiilor – se identifică toate metodele posibile de difuzare a informațiilor stakeholderilor.

Gestiunea așteptărilor stakeholderilor. În timpul executării proiectului, planul de comunicare este pus în practică și comunicările sunt gestionate activ.

Managementul riscurilor se referă la abordarea gradului de incertitudine a proiectului, identificarea, evaluarea și minimizarea riscurilor aferente. În opinia autorului, gestionarea riscului de proiect este unul dintre aspectele cele mai subevaluate a managementului de proiect. Riscurile majore sunt foarte rar identificate și analizate în cadrul planului de management al proiectului, dar atunci când acestea apar stakeholderii proiectului tind să ierte problemele apărute pe neașteptat.

Planificarea riscului managementului. Planul de management al riscului identifică modul în care riscurile vor fi detaliate, clasificate și prioritizate.

Identificarea riscurilor. Principalele riscuri ale proiectului sunt identificate și plasate într-un registru de risc (matricea riscurilor). Cele mai multe proiecte au unul sau două riscuri care au o prioritate semnificativă față de celelalte, iar acestea ar trebui să primească adesea o atenție deosebită.

Efectuarea analizei calitative a riscurilor. Odată identificate riscurile sunt clasificate după probabilitatea de apariție și impact, iar apoi clasificate în funcție de prioritate.

Efectuarea analizei cantitative a riscurilor. Odată ce riscurile sunt clasificate în funcție de prioritate, cele mai mari riscuri prioritare sunt analizate numeric, în funcție de impactul acestora

asupra bugetului proiectului, graficului calendaristic sau oricărei alte activități a proiectului.

Minimizarea riscurilor. Pentru cele mai importante riscuri sunt elaborate modalități de prevenire sau minimizare, astfel încât toate părțile să cunoască cum să acționeze în cazul apariției unui sau altui tip de risc.

Monitorizarea riscurilor. După anumite perioade de timp, matricea de riscuri este analizată și riscurile care nu mai prezintă pericol pentru proiect sunt eliminate.

Gestionarea contractului și achizițiilor include selectarea, negocierea, efectuarea comenzilor și organizarea achizițiilor de echipamente, materii prime, materiale. Aproape toate proiectele au o anumită formă de achiziții externe. Angajarea subcontractanților poate economisi din timp, dar sacrifică capacitatea de a controla calitatea materialelor, graficul sau alți factori.

Planificarea managementului achizițiilor. Planul de management al achizițiilor identifică nevoile externe ale proiectului și parametrii după care vor fi selectați contractorii.

Desfășurarea achizițiilor. Acest proces implică semnarea contractelor de achiziții cu indicarea termenilor de referință, a cererii de propuneri și altele, precum și solicitarea răspunsurilor și alegerea unui furnizor.

Administrarea achizițiilor. În timpul executării proiectului, contractanții trebuie să fie gestionați, iar contractele să fie monitorizate pentru a asigura procesul de livrare a bunurilor și identifica din timp schimbările care pot apărea.

Managementul părților interesate a proiectului. Teoretic, un proiect este de succes dacă părțile interesate sunt satisfăcute. În opinia autorului, părțile interesate ar trebui să fie gestionate în mod activ și abordate în cadrul planului de gestionare a proiectului.

Identificarea părților interesate. În faza de inițiere a proiectului, majoritatea părților interesate sunt identificate și sunt stabilite preocupările acestora.

Planificarea implicării părților interesate. Planul de management a părților interesate, este o componentă a Planului general de management a proiectului și este creat pentru a specifica modul în care proiectul va interacționa cu fiecare parte interesată. La această etapă se identifică și analizează două elemente: nivelul de interes pe care îl are în proiect și capacitatea acestora de a-l controla. De asemenea, cunoștințele tehnice ale părților interesate pot fi un factor important pentru realizarea proiectului.

Gestiunea implicării părților interesate. Pe parcursul proiectului, părțile interesate sunt consultate pentru a asigura satisfacerea nevoilor lor. Interacțiunile părților interesate sunt executate în conformitate cu Planul de management a părților interesate, iar modificările aduse planului sunt făcute după caz.

Controlul implicării părților interesate. Ca parte a procesului de monitorizare și control, acest proces trebuie să fie executat periodic la toate etapele proiectului pentru a evalua eficacitatea Planului de management a părților interesate. Deși acțiunile specifice nu sunt la fel de bine definite ca alte procese, aceasta ar putea include revizuirea comunicărilor părților interesate,

culegerea de informații despre acestea sau chiar aflarea părerilor acestora despre realizarea proiectului și/sau despre preocupările lor specifice.

Constatăm că gestiunea costului, timpului, domeniului de aplicare și a calității reprezintă, pe lângă funcții, și obiective care trebuie atinse în cadrul unui proiect. Pe de altă parte, resursele umane și comunicările asociate executării unui proiect reprezintă un mijloc de atingere a obiectivelor. Astfel, managementul resurselor umane și a comunicărilor sunt doar funcțiile necesare pentru gestionarea unui proiect, în timp ce costul, timpul, scopul și calitatea au o dualitate de caracter, în sensul că acestea sunt atât funcții, cât și obiective.

Concluzii. Partenerul public trebuie să ia în considerare toate problemele apărute în timpul realizării proiectului și să se asigure că acestea sunt soluționate în conformitate cu prevederile contractuale ale PPP și/sau legislația în vigoare și că resursele necesare sunt alocate în mod transparent și eficient.

În situația analizată, este oportună îmbunătățirea funcțiilor și proceselor de management a proiectelor de infrastructură în cadrul PPP care relevă integrarea sistemelor verticale organizaționale, software și tehnice pentru implementarea eficientă a proiectului de infrastructură.

Aspectele configurării sistemului de management al proiectelor PPP vizează categoriile, funcțiile și etapele eforturilor la nivel organizatoric. În cadrul configurării, recomandând să se determine acțiuni de management pentru formarea, selecția, pregătirea și protecția proiectelor de PPP.

BIBLIOGRAFIE

1. Bettignies J. E. D., Ross T. W. Public-private partnerships and the privatization of financing: An incomplete contracts approach. *International Journal of Industrial Organization*, 2009, vol.27, nr. 3, pp.358-368.
2. Dombkins D. A. *Complex Project Management*. USA: Createspace Independent Pub, 2007, 574 p.
3. Călugăreanu I. Managementul proiectelor de infrastructură în cadrul parteneriatului public-privat din Republica Moldova: premisele dezvoltării și evaluarea riscurilor. Chișinău: ASEM, 2020, 399 p.
4. PMI. *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide) 6th Edition*. London: PMI, 2017, 756 p.
5. PRINCE 2. *Managing Successful Projects with PRINCE 2 6th Edition*. London: The Stationery Office, 2009, 400 p. ISBN-13 978-0113315338
6. WORLD BANK. Moldova, actualizare economică. <https://www.worldbank.org/ro/country/moldova/brief/moldova-economic-update>

ANALYSIS OF THE EXPERIENCE OF STATE SUPPORT FOR THE DEVELOPMENT OF THE ECO-ECONOMY MARKET IN THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION

ANALIZA EXPERIENȚEI SPRIJINULUI DE STAT PENTRU DEZVOLTAREA PIEȚEI ECO-ECONOMIEI ÎN ȚĂRILE UNIUNII EUROPENE

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1\(113\).08](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1(113).08)

CZU: [338+502/504]:061.1EU

Alexei CHIRTOCA,
PhD student,
Academy of Economic Studies of Moldova

REZUMAT

Piața globală a eco-economiei a început să se formeze abia în ultimele decenii, crescând anual și depășind semnificativ dezvoltarea altor sectoare ale economiei și, de asemenea, deschizând noi nișe de piață. Dezvoltarea rapidă a economiei mondiale actualizează necesitatea studierii tiparelor de formare și a mecanismelor de susținere a statului pentru piața eco-economiei. Introducerea managementului orientat spre ecologizare, în special, în contextul lansării pe piața eco-economiei, nu s-a răspândit încă, inclusiv din cauza prezenței unor probleme cu alegerea instrumentelor de management care țin cont de specificul acestei piețe. Articolul examinează experiența susținerii statului pentru dezvoltarea pieței eco-economiei în Uniunea Europeană prin introducerea inovațiilor care au contribuit la soluționarea problemelor actuale economice și de mediu la nivel european.

Cuvinte-cheie: eco-economie, piață, management de mediu, eco-inovare, competitivitate.

SUMMARY

The global eco-economy market started to form only in recent decades, it shows high annual growth rates, significantly exceeding the growth of other sectors of the economy, and also opens up new market niches. The rapid development of the world economy actualizes the need to study the patterns of formation and mechanisms of state support for the eco-economy market. The introduction of management focused on greening, in particular, by entering the eco-economy market, has not yet

become widespread, including due to the presence of problems with the choice of management tools that consider the specifics of this market. The article examines the experience of state support for the development of the eco-economy market in the countries of the European Union by the method of introducing environmentally-oriented innovations that contributed to solving current economic and environmental problems at the European level.

Keywords: *eco-economy, market, environmental management, eco-innovation, competitiveness.*

The global economic crisis, an increase in the number of environmental problems, environmental degradation demonstrates the need for radical changes in the economy. As new approaches to solving these problems, it can be considered as a natural process of greening the economy, in particular, the formation and development of the eco-economy market. An analysis of the existing scientific groundwork showed that, along with significant progress in the study of greening business and the development of environmental management, as well as environmentally oriented state policy in economic activity, many issues related to the formation of an eco-economy market, as well as mechanisms of state support and regulation of the development of this market has not yet found sufficient coverage in the scientific literature. This is especially true for the development and substantiation of promising organizational and economic mechanisms for supporting the greening of the economy since, at the initial stages of development of the eco-economy market, its formation and development is impossible without state support.

Possible ways of business development, considering the greening

of the eco-economy market, were described in the works: Williams R., Acar S., Yeldan E., Skinner G., Crafer K., Filip N., Târțiu VE Theoretical aspects of public policy implementation and state support mechanisms implementation of eco-innovations was reflected in the works of OECD and UN (ONU) specialists Bahn-Walkowiak B., Wilts H., Gözet B., Vehmas J., Saarinen's L.

The research aims to study the features of the development of the eco-economy market and the introduction of environmentally oriented innovations in the countries of the European Union.

For the most complete analysis of the features of the development of the eco-economy market and the introduction of environmentally oriented innovations, the author proposes to consider the experience of the countries of the European Union. This will allow us to study and use successful practical experience and barriers that hinder the greening of business, as well as explore the mechanisms of state support for the implementation of eco-innovation. The research showed that one of the priorities of the developed state policy of the European Union in the economic and social spheres was to promote the efficient, environmentally friendly, and sustainable use of natural resources.

Improvements in environmental management performance and an increase in eco-innovation have contributed to addressing current economic and environmental challenges at the pan-European level. The European Economic Stimulation Strategy 2020, proposed by the European Commission, aims to build a resource-efficient and competitive economy with sustainable growth over the current decade. Following this document, the process of greening the economy should, first of all, contribute to an increase in the share of alternative energy in the EU energy balance. The state strategy assumes a significant improvement in the position of the countries of the entire European Union in achieving low levels of greenhouse gas emissions as a result of the development of environmental management systems and eco-innovations, while economic development will not depend on natural resources. Strategy 2020 shows that economic growth and environmental protection improve business. In some European regions, a priority has been established to support small and medium-sized enterprises in the implementation of environmental management systems and the implementation of eco-innovations. To achieve leading positions and increase the level of competitiveness of products in the global market, the countries of the European Union contribute to the expansion of the implementation of eco-innovations in industry, especially in small and medium-sized enterprises. One of the support mechanisms for the implementation of eco-innovation is the Europe INNOVA platform, which

focuses on supporting research and development aimed at promoting the competitiveness of eco-innovation.

The INNOVA platform aims to become a laboratory for the development, testing and promotion of new tools, and tools to support innovation with the aim of helping innovative enterprises innovate faster and better. The aim is to support all forms of innovation with competitiveness in mind. The INNOVA platform aims to become the premier pan-European platform for innovation professionals, enabling them to discuss, develop, test and share "best practices" to support innovators and foster a better understanding of innovation models across sectors. To this end, Europe INNOVA relies on innovation agencies and other public or private innovation companies that are interested in working together. New methods, and tools must be tested in real conditions. For this, the Europe INNOVA platform has chosen three themes: clusters, services (KIS) and eco-innovation. An innovative platform (IP) has been created around each topic: Cluster-IP, KIS-IP and Eco-IP.

The key direction in the activities of Europe INNOVA is the establishment of interaction between business and science, 25 partners from 20 European countries, as well as Turkey and Israel. The platform supports research, and innovation developments, the implementation of environmental policy measures, helps to attract funding for the development of eco-innovations from the stage of research and development to their promotion on the market. The Europe INNOVA platform

funds research, contributes to the creation of a networked information platform for European eco-innovation, assesses the potential, and identifies possible development problems. The platform also develops mechanisms to simplify the promotion procedure on the European market [3].

The implementation of eco-innovations in the EU countries has a special specific. The experience of Finland, which is rightfully considered the world leader in the implementation and development of eco-innovations, is indicative in this sense. As a result of an increase in state funding for research and development of high-tech technologies, the principles of environmental friendliness and energy efficiency formed the basis. Thus, the innovation policy pursued by the state made it possible to integrate the environmental factor in all aspects of research and development. There are reportedly around 2,000 companies in Finland working in the research and development of environmentally friendly technologies and generating annual exports of € 12 billion, or 20% of Finland's total exports.

In February 2012, the Finnish Ministry of Employment and Economy launched a Strategic Program for the Development of Clean Technologies. The goals of the program were to create 40,000 jobs by 2020 and to double the profits from the cleantech business. The program proposes the use of the Finnish domestic market as a basis for the development of environmentally friendly technologies and the preparation of Finnish products for export,

especially to emerging markets such as China.

Government support is essential in promoting environmentally friendly technologies. Thus, in June 2013, the Finnish government developed a mechanism based on the inclusion of an environmental parameter in the public procurement program. When implementing the public procurement procedure, the authorities undertake to give preference to new environmentally friendly technologies, paying special attention to the analysis of the product life cycle and energy efficiency indicators. The mechanism of public procurement of environmentally friendly products contributed to the development of small and medium-sized innovative businesses. In addition, through government incentives, it was possible to achieve the promotion of 80 Finnish companies producing environmentally friendly technologies on the international market [10].

Also, the experience of Austria is noteworthy as an example of an increase in the export of eco-technologies. The fruitful cooperation between business and scientists in solving environmental pollution problems has resulted in a leading position among the EU countries in terms of the number of companies that have introduced resource-saving and energy-efficient technologies, which has led to an increase in company profits, an increase in the export of environmentally oriented technologies. Currently, more than 20 thousand companies are engaged in the production of environmentally friendly technologies in Austria, including energy

technologies, waste management, and wastewater disposal technologies [5].

Economically, Austria is a country of innovations, with the dynamics of economic development that only a few regions of the EU can match. For companies choosing a location for a business location, one of the priority areas may be the "Valley of Green Technologies" in Styria, which ranks second in Europe in terms of research and development (with an indicator of 4.3%) and is the second region in Europe on innovation; five universities and leading research centers in the field of energy and clean technologies provide a search for specialists and key employees in these areas. Austria generates 28% of the final energy consumption from renewable sources. Already, this figure exceeds the plans of the EU.

The level of waste disposal is more than 70%, technologies are actively used to promote the recycling of raw materials. In Austria, the area of biomass energy production is developing intensively. Technological eco-innovations include the original "Waste biomass to energy" technology: waste biomass is processed by cracking into second-generation biodiesel or converted into alternatives for coal or biogas.

No less significant progress has been made in the field of energy production from renewable sources. Since the 1970s, Austrian companies have been developing intelligent solar solutions. Austrian technologies for generating heat from solar energy, solar heating, and solar cooling systems have become widespread. At the same time, many well-known green techno-

logies are implemented in Austria both on a small scale for the private sector and at large industrial and municipal facilities. Despite the progress made, the development of new technological eco-innovations continues, including technologies for sorting materials. Certain progress has been achieved in the development of technologies for the treatment of wastewater and sludge residues, as well as water disinfection. An interesting experience has been gained by encouraging the implementation of an environmental management system in enterprises, public organizations, municipalities, schools, hospitals, and other public institutions. The state program is aimed at creating economically viable management systems aimed at solving the problems of environmental pollution and the consequences of climate change. As a result of its successful operation in Austrian enterprises, the program has become widespread throughout Europe.

The essence of the Austrian state program for the introduction of an environmental management system (and thereby encouraging greening of activities) consisted in a three-tier voucher system, which allowed Program participants to choose the most suitable level of complexity for them.

The entry-level is less expensive and more suitable for small businesses. The level included a short program of environmental management system consultations. At the second level, consulting support and analysis of the general organizational structure of the company are expected. The third level involves the implementation of the ISO

14001 series standard and certification of the organization. The program is aimed at solving the problems of environmental pollution, developing and introducing technologies for energy efficiency, rational use of resources, and waste disposal.

From 2007 to December 2014, 850 programs and consultations were implemented, 3021 companies took part in them. The cost of the Program was € 550,000 per year. It assumed 50% coverage by the participant, the remaining 50% - by the government through vouchers. Since 2007, the Austrian government has invested € 236,000 in support of the first tier, € 1,589,170 in the second tier, and € 1,390,045 in the third tier. The cost of vouchers is up to € 1,440 (equivalent to four days of consultation) on the first level, € 3,600 on the second level (ten days), and € 7,200 (20 days) on the third level.

Some elements of Austria's environmental management have been adopted by other European countries, such as Italy. Thus, the implementation and dissemination of eco-innovation in Italy were facilitated by the development of the Cleantech network, which is based on stimulating the development of eco-innovation by attracting foreign investment. Expansion of the network has contributed to the diffusion of eco-innovation in the international market [4].

To achieve the goals of the eco-economy, the leaders of Sweden and Denmark decided to create an innovative science cluster Oresund, which brought together scientists and researchers, entrepreneurs and politicians to

implement plans to promote the development of environmentally-friendly innovation. Oresund specializes in technological eco-innovation in water and waste management, green building and eco-cities, renewable energies, and biofuels. In addition to research and development, the Oresund cluster supports green businesses. For example, the development of environmentally friendly technologies, in particular water bodies, is being carried out by the DHI Group, which specializes in the development of technological eco-innovations for purifying water, the environment, and improving human health; Novozymes develops technologies for the production of biofuels; Vestas is the leading wind turbine manufacturer in Denmark. Eco-cluster membership will require dues, a location near Oresund, and research and development. Oresund is made up of 70 corporate members, 500 green technology innovation companies, 900 scientists, 13 research institutes and several local governments. The cluster's activities are aimed at assisting in the development and development of innovations in the field of environmental protection, their dissemination, and commercialization [7].

Also, an interesting experience in the development of eco-innovation in agriculture was obtained in Slovakia. Because tillage is usually done using heavy machinery such as tractors, which help improve agricultural productivity, but due to the heavyweight, the soil is compacted and the consumption of fossil fuels results in air pollution. This led the Slovak eco-entrepreneur

John Slinski and his company Agrokruh to invent a device that looks like a movable bridge or barrier, the main task of which is plowing and loosening, planting seeds, weeding, and technological maintenance. The structure revolves around a center point and can be equipped with a variety of tillage tools. Since the structure control system is very accurate, the result of using this structure in agriculture is 30 tons of vegetables harvested from 2 hectares of land. In addition to the fact that the design features made it possible to minimize the area of soil compaction, energy savings were also achieved as a result of processing. If we consider the use of electricity from renewable sources, then Agrokruh can claim the title of completely "green" production [6].

In January 2013, Tallinn became the first European capital to develop free public transport. Tallinn's authorities believe that free public transport schemes can help move from private cars to buses and trams, reduce congestion and reduce carbon dioxide emissions. The reduction in carbon dioxide emissions has already reached 45 thousand tons. in year. Now we can say that the introduction of free public transport has helped to reduce congestion in the city by 15% compared to the previous year, and the use of private cars has decreased by 9% [2].

The experience of the company's transition from classical energy sources to renewable ones was gained in Belgium. Automotive giant Volvo, which is working on a track called Trucks, has teamed up with energy supplier Electrabel to create the world's first CO₂-

free plant in Ghent, Belgium. The original factory in Ghent produced over 40,000 trucks a year, with air emissions of over 14 tones. CO₂ per year, which is comparable to the activities of 7.5 thousand households. To solve this problem and get electricity and heating without any burden on the environment, it was decided to merge with Electrabel. Joint investments amounted to about € 10 million and it was decided to use energy from renewable sources - energy from hydroelectric power stations, wind (2 windmills providing the plant with 14 GW of electricity per year, an additional 150 photovoltaic panels with a capacity of 28 MW per year). Surplus electricity was proposed to be sold to local residents. Thus, Volvo has introduced a procedure to reduce energy consumption. The combination of improved technological processes and new types of energy allowed the plant to reduce total energy consumption by 23% and increase production by 33% [8].

Spain is one of the world leaders in desalination and the largest producer of water-based eco-innovations. Eco-innovation is critical to the water sector due to looming freshwater supply challenges. Using new technologies, it is possible to solve the acute water shortage. In 2015, more than 700 desalination plants were installed in Spain, which produces 1.6 million cubic meters of water per day - enough to meet the water demand of eight million people [9].

Research in the field of eco-innovation and environmental technology is an important element in the development of the German economy. German companies are among the most innovati-

vely developed in Europe. Today, German companies play a leading role in the export of environmentally friendly technologies, especially in the areas of product disposal, air quality, and sound insulation. Nearly 1.5 million people currently work in the green technology sector in Germany. The German Federal Government is focusing legislatively on stimulating research and development of eco-innovations, which will be of key importance in the future - in the field of environmental protection and energy technologies. Particular attention is paid to biotechnology and nanotechnology, which have a high potential for application in many areas of the economy. Germany's competitive advantage in eco-innovation will continue to depend on the speed of integration of new technologies. The goal of the Eco-Innovation Development Strategy is to create interaction between scientists and businesses for the development of new markets [1].

As a result of the presented analysis (Table 1), it can be concluded that the dominant role of state support and state incentives contributing to the greening of business, as a result of which the eco-economy market develops in the countries of the European Union. The studied experience of the EU countries indicates that the mass nature of eco-innovations largely depends on the scale and depth of research and development in the field of recycled materials, the transition to energy-saving technologies, investments in the processing of products, in developments that extend the service life of the goods produced. The highlighted

areas of eco-innovation are currently a priority. Their implementation requires not only external conditions (institutional environment, environmental regulation, customer behavior) but also internal business parameters (qualified personnel, high-tech laboratories, and equipment). An analysis of the stimulators used for the growth of the number of eco-innovations in the EU countries allows us to conclude that the spread of eco-innovations of ecologically oriented innovations directly depends on 3 main components: state regulation of environmental management, the level of technological development, and market influence. It is important to note here that the market itself (and only the market) cannot sufficiently orient companies towards the introduction of eco-innovations, as some authors sometimes suggest.

In this regard, the author considers it possible to emphasize the dominant role of the state in the development of legislation in terms of creating additional incentives for the promotion of environmentally friendly products and conditions for the dissemination of information about eco-innovations, popularization of environmentally friendly behavior, as well as business support, the purpose of which is the mass production of environmentally friendly products. At the same time, the economic stimulus for the introduction of eco-innovations for companies is the desire to obtain the maximum possible profit in a saturated market, by including an environmental component in the production of new, environmentally friendly products.

Table 1. Benchmarking of the use of stimulants for the growth of the number of eco-innovations in the countries of the European Union.

Country	Buildings and structures	Food	Greening business	Recycling	Water	Renewable energy	Ecological funds	Financing energy-efficient technologies	«Green» government procurement
Albania	X	-	-	-	X	-	-	-	X
Austria	X	X	X	X	X	X	-	-	X
Belgium	X	X	X	X	X	X	X	-	X
Bulgaria	X	-	X	-	-	X	-	-	-
Croatia	X	-	X	X	X	X	-	-	-
Cyprus	X	-	X	X	-	X	-	-	X
Czech	X	-	X	X	X	X	-	X	-
Denmark	X	X	X	X	-	X	-	-	X
Estonia	X	-	X	-	-	X	-	-	X
Finland	X	X	X	X	-	X	-	-	X
France	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Germany	X	X	X	X	X	X	-	-	X
Greece	X	-	X	X	-	X	-	-	-
Hungary	-	X	X	X	X	X	-	-	X
Iceland	X	-	-	-	-	X	-	-	X
Ireland	X	X	X	X	X	X	-	-	X
Italy	X	X	X	X	X	X	-	-	X
Lithuania	-	X	-	X	-	X	-	-	-
Luxembourg	X	X	X	X	-	X	X	-	X
Montenegro	-	-	-	X	-	X	-	-	-
Netherlands	XX	X	X	X	X	X	X	X	X
Norway	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Poland	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Portugal	X	X	X	X	X	X	X	-	X
Romania	-	-	-	X	X	X	-	-	-

Serbia	X	-	-	-	X	X	-	-	-X
Slovenia	X	-	X	X	-	X	-	-	X
Spain	X	X	X	X	X	X	-	X	X
Sweden	X	X	X	X	-	X	-	-	X

Source: Compiled by the author.

Conclusions. Analysis of the experience of state support for the development of the eco-economy market in the EU countries made it possible to formulate several conclusions:

- the essential foundations of state regulation of the development of the eco-economy market of the market have been created, integrated into the European Strategy 2020, where special emphasis is placed on renewable energy sources, low greenhouse gas emissions as a result of the development of environmental management and eco-innovation, including small and medium-sized enterprises (platform Europe INNOVA);

- there is a country specificity of the key areas of eco-innovation: environmental friendliness and energy efficiency (Finland); combating environmental pollution, resource-efficient technologies and environmental management

systems at enterprises (Austria); creation of ecological clusters (Denmark); environmental management in agriculture (Slovakia); transition to renewable energy sources (Belgium); desalination and water eco - innovation (Spain); product utilization, air quality, noise insulation, bio - and nanotechnology (Germany), etc.

- it was concluded that the dominant role of government support and government incentives, contributing to the greening of business, nevertheless, significant barriers to the development of eco-innovation remain in Europe;

- the conducted benchmarking of the use of stimulants for the growth of eco-innovations in the EU showed their diversity, which is based on 3 main components: state regulation of environmental management, technological development and influence on the market.

BIBLIOGRAPHY

1. Bahn-Walkowiak B., Wilts H. Eco-innovation in Germany. https://ec.europa.eu/environment/ecoap/sites/default/files/field/field-country-files/germany_eco-innovation_2015.pdf (accessed on 17.11.2021).

2. Beckers D. Eco-innovation in Estonia. https://ec.europa.eu/environment/ecoap/sites/default/files/field/field-country-files/estonia_eio_country_profile_2016-2017_1.pdf (accessed on 17.11.2021).

3. Eco-Innovation in Europe. https://www.interregeurope.eu/fileadmin/user_upload/plp_uploads/policy_briefs/TO6_Policy_brief_on_eco-innovation.pdf / (accessed on 21.11.2021).
4. Gionfra S.. Eco-innovation in Italy. https://ec.europa.eu/environment/ecoap/sites/default/files/field/field-country-files/eio_country_profile_2018-2019_italy.pdf (accessed on 17.12.2021).
5. Gözet B. Eco-innovation in Austria. https://ec.europa.eu/environment/ecoap/sites/default/files/field/field-country-files/eio_country_profile_2018-2019_austria.pdf (accessed on 17.12.2021).
6. Ivanegová B. Eco-innovation in Slovakia. https://ec.europa.eu/environment/ecoap/sites/default/files/field/field-country-files/eio_country_profile_2018-2019_slovakia.pdf (accessed on 17.12.2021).
7. Nauwelaers C., Maguire K., Marsan G. Ajmone/The case of Oresund (Denmark-Sweden) – Regions and Innovation: Collaborating Across Borders. <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/publicationsdocuments/Oresund.pdf> (accessed on 17.12.2021).
8. Rensonnet M., et all. Eco-innovation in Belgium. https://ec.europa.eu/environment/ecoap/sites/default/files/field/field-country-files/belgium_eio_country_profile_2016-2017.pdf (accessed on 17.12.2021).
9. Retana M. Eco-innovation in Spain. https://ec.europa.eu/environment/ecoap/sites/default/files/field/field-country-files/spain_eio_country_profile_2016-2017_0.pdf (accessed on 17.12.2021).
10. Vehmas J. Saarinen's L. Eco-innovation in Finland. https://ec.europa.eu/environment/ecoap/sites/default/files/field/field-country-files/eio_country_brief_2010_finland.pdf (accessed on 17.12.2021).

Prezentat: 03.02.2022.

E-mail: antocinatalia57@gmail.com

Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



PERFORMANȚA MANAGEMENTULUI APL ȘI CRITERIILE CALITATIVE DE EVALUARE A ACESTEIA

MANAGEMENT PERFORMANCE OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION AND THE QUALITATIVE CRITERIA FOR ITS EVALUATION

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1\(113\).09](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1(113).09)

CZU: 005+352

Cezara FETESCU,
doctorandă,
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

SUMMARY

Currently, the notion of “performance” is infiltrating with safe steps in public management. Attempts to assign concrete qualities to the performances registered by the LPA management are more and more frequent, in order to identify some possibilities to quantify these performances. The article tries to clarify what the performance itself entails, and then to identify the qualitative criteria that are relevant for the evaluation of these performances. In order to establish the criteria, the legal prerogatives of the LPA that ensure the increase of the quality of life in the local community, as well as the needs and expectations of the community were taken into account, for the simple reason that the objectives of civil servants must be correlated with community needs.

Keywords: performance, management, local public administration, criteria, evaluation.

REZUMAT

În prezent noțiunea de „performanță” se infiltră cu pași siguri și în managementul public. Tot mai frecvente sunt încercările de a le atribui calități concrete performanțelor înregistrate de managementul APL, în vederea identificării unor posibilități de cuantificare a acestor performanțe. Articolul încearcă să precizeze ce presupune performanța în sine ca, ulterior, să identifice criteriile calitative ce prezintă relevanță pentru evaluarea acestor performanțe. În vederea stabilirii criteriilor s-a ținut cont atât de prerogativele legale ale APL ce presupun asigurarea creșterii calității vieții în comunitatea locală, cât și de necesitățile și așteptările comunității, din simplu motiv că obiectivele funcționarilor publici trebuie să fie neapărat corelate cu nevoile comunității.

Cuvinte-cheie: performanță, management, administrație publică locală, criterii, evaluare.

Curentul managerialist a constituit germenele dezvoltării unei noi branșe a managementului public, în particular, și a științei managementului, în general, cunoscută astăzi sub numele de „managementul performanțelor” sau „management performant”, branșă care a reușit să capete valențe semnificative în mediul academic, fiind încă nedescifrată până la capăt.

Constituirea acestei noi branșe a fost favorizată în special de orientarea managementului spre astfel de valori precum eficiența, adaptabilitatea, probitatea sau continuitatea – valori care mulți savanți le consideră drept derivate ale unui singur termen - „performanță”. Până și Raportul OECD din anul 1990 sugerează că „eficiența în sectorul public trebuie să fie îmbunătățită, managementul public în instituțiile publice trebuind orientat spre obiective și rezultate, iar managerii publici trebuind să fie apreciați în funcție de capacitatea de a rezolva probleme sociale generale și specifice” [2, pag. 41].

La etapa actuală, noțiunea de „performanță”, ce își are originile în sectorul privat, își croiește încrezut calea, infiltrându-se și în managementul public. Pentru a identifica impactul substantivului sau adjectivului performanță/performant asupra managementului public ne propunem să facem claritate asupra ariei conceptuale a termenului de „performanță”.

Analiza etimologică a acestui concept denotă o vastă diversitate semantică, performanța fiind ușor atribuibilă atât activităților sportive, cât și celor economice și mecanice (rezultat obținut de cineva într-o întrecere spor-

tivă; realizare deosebită într-un domeniu de activitate; cel mai bun rezultat obținut de un sistem tehnic, de un aparat (explicații pe care ni le sugerează Dicționarul explicativ al limbii române).

Cât de banal ar suna, dar termenul de performanță este utilizat în premieră cu scopul de a exprima rezultatele excepționale obținute în cadrul unei curse de cai, atribuindu-i-se din start calificativul de competitivitate. La prima vedere par străinii implicațiile acestui termen în sfera economică, dar anume acest calificativ, or, mai bine zis, spiritul de competiție a favorizat acceptarea termenului de performanță și în domeniul economic.

Trebuie să menționăm că una dintre barierele în calea definirii termenului de performanță este sensul bivalent al acestui cuvânt, astfel unii cercetători percep performanța drept acțiune, exprimată printr-un verb, alții consideră că substantivul performanță ar trebui privit drept un eveniment sau un rezultat.

O altă barieră este caracterul subiectiv al performanței impus de percepțiile subiectului care îl abordează. Dacă e să analizăm performanța administrațiilor publice locale, putem susține că majorarea cotei la taxele locale pentru APL ar constitui un element de performanță bugetară, în vederea sporirii veniturilor încasate, iar pentru comunitate ar constitui un motiv de nemulțumire, altfel spus non-performanță. Subiectivismul conceptului de performanță este argumentat și de definiția dată de Rob Paton, potrivit căruia „performanța este acel lucru pe care oamenii implicați în proces sunt de acord fie în mod implicit, fie explicit să îl accepte drept

performanță” [8, pag. 90]. Acest lucru cu siguranță că ne distanțează de părerile conform cărora sistemele de măsurare a performanței sunt unele obiective, fiabile și suficient fundamentate științific.

Este deja evident că noțiunea de performanță și-a ținut pasul cu evoluția noțiunii de management în general, atribuindu-și noi și noi calități în funcție de orientările regimurilor administrative perindate. Tot evident este și faptul că termenul dat își continuă evoluția și la etapa actuală, fiind imposibil de formulat o noțiune a performanței unanim acceptată.

Totuși, pentru a ne contura o imagine generală a ceea ce reprezintă performanța, ne propunem să confruntăm definițiile date acestui termen de mai mulți savanți.

Spre exemplu, Angela și Corneliu Popovici pornesc de la noțiunea dată de Chemla-Lafay și Deleplace potrivit căreia performanța este „capacitatea de a atinge obiectivele stabilite, exprimate în termeni de eficiență socioeconomică, calitatea serviciului sau eficiența managementului” [9, pag. 28] și conchid prin a afirma că „performanța poate fi definită ca obținerea de rezultate, comparativ cu unul sau mai multe obiective care semnifică nivelul așteptărilor prealabile” [9, pag. 29]. Aceste definiții continuă ideea promovată de Alan Burland care califică performanța prin „nivelul de îndeplinire al obiectivelor”. Tot în direcția aceasta privesc și definițiile date de Devine care susține că performanța înseamnă „gradul de succes în atingerea obiectivelor declarate”, cât și Noye care afirmă că performanța

constă în „atingerea scopurilor care și s-au dat în convergență cu orientările întreprinderii” [3, pag. 23]. Definițiile orientate spre realizarea obiectivelor fac referire la termeni necuantificabili, fapt care înscrie termenul definit, adică „performanța” în lista termenilor subiectivi.

Pentru a echilibra balanța dintre cuantificabil și necuantificabil, noțiunea de performanță este abordată de mulți autori din punct de vedere al eficienței și al eficacității, implicând și elemente de competitivitate.

Savantul român Gheorghe Băileșteanu, în lucrarea sa „Semiotică economică”, definește performanța drept „o stare de competitivitate (a unui agent economic, a unui manager etc.) atinsă printr-un nivel de eficacitate și eficiență care asigură o prezență durabilă în timp” [1, pag. 427].

Considerăm această definiție incompletă din motiv că nu face referire clară și concretă la limitele de raportare ale acestui nivel de competitivitate, adică nu identifică nivelul dezirabil.

Abordările performanței în funcție de eficiență și eficacitate au fost analizate și de către cercetătoarea Alina Caradja [4, pag. 24-25], care, pornind de la definițiile date de Verboncu și Zalman, potrivit cărora performanța reprezintă „un rezultat deosebit obținut în domeniul managementului, economic, comercial etc. ce imprimă caracteristici de competitivitate, eficiență și eficacitate a organizației și componentelor sale procesuale și structurale”, cât și de Niculescu și Lavalette care consideră că performanța este „o stare de competitivitate a întreprinderii, atinsă prin-

tr-un nivel de eficacitate și eficiență care îi asigură o prezență durabilă pe piață”, conchide că performanța este „un rezultat excepțional obținut într-o activitate, superior comparativ cu datele medii, apt să asigure competitivitatea și, implicit, sustenabilitatea unei organizații”.

Autorul ține să menționeze această definiție anume prin faptul că în ea se regăsesc elemente de comparație ale performanței cu alte rezultate înregistrate („datele medii”), raportarea fiind, în opinia autorului, una din caracteristicile de bază ale conceptului de performanță.

La etapa actuală, performanța obținută în domeniul economic este definită în funcție de valoarea adusă companiei sau agentului economic, valoarea, fiind identificată cu percepția generală asupra calității/prețului atribuite unui bun sau serviciu. Și dacă activitatea unui agent economic este orientată spre obținerea de profit, care ulterior este repartizat acționarilor prin plata de dividende, este normal ca valoarea să fie măsurată prin astfel de indicatori precum profitul pe acțiune sau rentabilitate. Întrebarea apare în situația performanțelor obținute de APL. Ce presupune valoare pentru APL? Aici ne propunem să identificăm valoarea în funcție de scopul APL, care constă în promovarea intereselor generale ale poporului/membrilor unei unități administrativ-teritoriale. Iar interesele poporului, în opinia noastră, se rezumă la asigurarea unui nivel de trai decent, la asigurarea condițiilor decente de viață și de muncă, la asigurarea dreptului la sănătate și la instruire și, evident,

la asigurarea unui mediu sănătos de viață.

Analizând toate aceste viziuni asupra semnificației termenului de performanță, autorul îi identifică unele atribute nelipsite printre care se regăsesc:

- termenul „performanță” trebuie privit ca rezultat al unei acțiuni, ci nu ca acțiunea în sine;

- performanța trebuie să fie orientată spre atingerea unui scop sau al unor obiective;

- efectele performanței trebuie să fie comparabile și durabile;

- valoarea performanței trebuie să depindă de scopurile și obiectivele propuse, cât și de percepția acestei valori de către beneficiarii finali ai acestui rezultat.

Făcând uz de atributele susmenționate, identificate în rezultatul analizei definițiilor date de mai mulți cercetători din domeniu, autorul îndrăznește să definească performanța drept „*rezultatul deosebit al unei acțiuni, în comparație cu alte rezultate ale multor acțiuni similare, caracterizat prin atingerea obiectivelor trasate în condiții de maximă eficiență și eficacitate, cu efecte durabile și orientare spre crearea de valoare identificabilă și recunoscută drept una semnificativă de către beneficiarii finali ai rezultatului acestei acțiuni*”.

În căutarea acelor criterii care ar avea o „valoare identificabilă” și „semnificativă” pentru beneficiarii serviciilor prestate de APL vom face referire la afirmația cercetătorului Florin Cazacu, potrivit căreia „performanța în administrația publică locală este, în mod evident, legată de activitatea autorităților administrației publice lo-

cale dintr-o unitate administrativ teritorială în scopul creșterii calității vieții în comunitatea locală” [5, pag. 22]. Ținem să adăugăm în această ordine de idei că transpunerea principiilor de dezvoltare durabilă în documentele de politici locale constituie prerogativa autorităților publice locale, deoarece, potrivit Legii, atribuția de „aprobare a programelor de dezvoltare socioeconomică” îi revine consiliului local. Date fiind și atribuțiile APL legate de prestarea serviciilor comunale (canalizare, salubritate, apeduct etc.) și sociale (educație, tineret și sport, cultură, susținerea păturilor social-defavorizate etc.), considerăm calitatea acestor servicii drept indicator de bază pentru evaluarea performanțelor managementului APL, or calitatea acestora vorbește de la sine despre nivelul de dezvoltare al unei localități, influențând în mare măsură calitatea vieții într-o localitate rurală.

Și dacă tot vorbim despre prerogativa APL de a aproba strategii și programe de dezvoltare locală, atunci ținem să menționăm că calitatea acestor planificări are un impact direct asupra nivelului de dezvoltare al localității. Obiectivele stabilite trebuie să fie corelate cu necesitățile comunității și cu obiectivele individuale ale funcționarilor publici. Dar, la acest, capitol, trebuie să constatăm că o bună parte din primăriile localităților rurale nu au planuri strategice de dezvoltare, limitându-și activitatea doar la elaborarea de planuri operaționale, or abordarea strategică de azi ne poate asigura viitorul de mâine.

O contribuție deosebită poate fi adusă la dezvoltarea localităților rurale inclusiv prin atragerea mijloacelor eco-

nomice din fondurile europene, fonduri care pot fi accesate grație acordurilor de asociere la care Republica Moldova este parte. Considerăm că valoarea fondurilor atrase este un indicator de performanță al managementului APL cu o valență semnificativă, care este și măsurabil, și comparabil dacă să-l raportăm la numărul de locuitori.

În condițiile actuale, în care încrederea cetățenilor în aleșii locali este una subredă, accentul ar trebui ușor deplasat spre asigurarea furnizării serviciilor de calitate în condițiile unei transparențe decizionale sporite. Cetățeanul vrea și trebuie să fie implicat în activitățile comunitare, el vrea și trebuie să fie informat cu regularitate cu privire la activitatea desfășurată de APL. În acest sens, plasarea informațiilor de interes comun pe paginile oficiale ale primăriei, organizarea de întâlniri tematice cu persoane din diferite categorii de vârstă în vederea identificării doleanțelor și nevoilor acestora, chestionarea permanentă a locuitorilor în vederea acumulării de feed-back cu privire la calitatea serviciilor sau alte activități de dezvoltare comunitară și, de ce nu, participarea membrilor colectivității la evaluarea performanțelor managementului APL în calitatea lor de beneficiari principali ai întregii activități demarate de APL sunt salutare.

Și, deoarece, toate lucrurile bune și frumoase se fac cu oameni și prin oameni, este evidentă contribuția semnificativă a resurselor umane la sporirea performanței managementului APL. Din aceste considerente, un alt criteriu relevant pentru evaluarea performanțelor managementului

APL este calitatea factorului uman ce activează în domeniu. La etapa actuală, doar la această categorie există reglementări clare de stabilire a performanței funcționarilor publici cu delimitarea criteriilor de performanță, vizate în Regulamentul-cadru cu privire la modul de stabilire a sporului pentru performanță personalului din unitățile bugetare, aprobat prin HG privind punerea în aplicare a prevederilor Legii privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar [7].

În rezultatul celor expuse mai sus, îndrăznim să identificăm următoarele criterii calitative, relevante în opinia autorului, ce ar servi drept bază pentru evaluarea performanțelor managementului APL:

1. Calitatea planificării strategice.

2. Capacitatea și calitatea serviciilor furnizate:

- servicii comunale (canalizarea, gazificarea, apeductul, salubritatea, transportul public, iluminatul stradal, întreținerea drumurilor și gestionarea spațiilor verzi);

- servicii sociale (educație, tineret și sport, cultură, sănătate, servicii sociale, punerea în valoare a monumentelor istorice, a parcurilor, a rezervațiilor, contribuția în vederea ecologizării localității);

- servicii administrative (calitatea, operativitatea și prețul pentru eliberarea diverselor autorizații, certificate și modul de gestionare a situațiilor de

urgență de către APL).

3. Capacitatea financiară:

- calitatea gestionării fondurilor publice;
- capacitatea de generare a veniturilor și de atragere a fondurilor.

4. Permeabilitatea implicării comunitare și transparența procesului decizional.

5. Calitatea resurselor umane.

O evaluare periodică a performanțelor managementului APL, fie chiar și o autoevaluare care să se refere doar la evaluarea gradului de atingere a obiectivelor va constitui un pas semnificativ în direcția perfecționării APL, iar implicarea comunității, în calitate de evaluator, va și determina vulnerabilitățile managementului APL. Din aceste motive considerăm că evaluarea performanțelor managementului APL trebuie să fie implementată la nivelul fiecărei localități rurale, pe principii legale și unanim acceptate, evaluare care trebuie să fie centrată pe nivelul de atingere a obiectivelor strategice, operaționale și chiar electorale, cât și pe calitatea și capacitatea îndeplinirii atribuțiilor APL stabilite în bază legală.

În aceste condiții nu ne rămâne decât să constatăm trista realitate prin a afirma că „dacă satele au fost distruse de politica irațională a statului, tot statul are obligația morală și financiară să le readucă la viață, chiar dacă actualmente statul este organizat pe alte principii și condus de alți politicieni” [6, pag. 108].

BIBLIOGRAFIE

1. Băileșteanu, Gheorghe. *Semiotică economică*. Timișoara: Editura Mirton, 2005, 485 p. ISBN 978-9736-61-528-3.

2. Bîrcă, Alic. Necesitatea apariției managementului public ca domeniu distinct al științei managementului. *Revista Economica*. 2011, nr. 2(76), pp. 40-44. ISSN 1810-9136.

3. Burz, Răzvan-Dorin. Conceptul de performanță. *Managementul intercultural*. 2013, nr. 2(28), vol. XV, pp. 21-28. ISSN 1454-9980.

4. Caradja, Alina. Managementul performanței învățământului profesional agrar și impactul acestuia asupra dezvoltării durabile a mediului rural al Republicii Moldova: tz. de doct. în șt. economice. Chișinău, 2021, 130 p.

5. Cazacu, Florin. Moduri de abordare a performanței în administrația publică locală din România. *Revista Transilvană de Științe Administrative*. 2021, nr. 1(48), pp. 20-35. ISSN 1454-1378.

6. Fetescu, Cezara. „Dezvoltarea rurală prin prisma modificării metodelor de formare a surselor de venituri ale bugetelor locale”. *Materialele conferinței practico-științifice «Проблемы и вызовы экономики региона в условиях глобализации»*. 19 decembrie 2018. Comrat: Universitatea de Stat din Comrat, pp. 104-108. ISBN 978-9975-83-083-6.

7. Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar: nr. 270 din 23 noiembrie 2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 441-447.

8. Pinteș, M., Achim, M. Performance - an evolving concept. In: *Analele Universității din Craiova. Științe economice*. 2010, nr. 2(38), pp. 82-93. ISSN 1223-365X.

9. Popovici, A., Popovici, C. Probleme ale gestiunii performanței funcționarilor publici. In: *Administrarea publică*, 2019, nr. 2, pp. 27-33. ISSN 1813-8489.

Prezentat: 10.12.2021.

E-mail: cezarafetescu@gmail.com

Tineri cercetători



PLANIFICAREA DEZVOLTĂRII DURABILE A TERITORIILOR ȘI AȘEZĂRIILOR UMANE

PLANNING THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF HUMAN TERRITORIES AND SETTLEMENTS

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1\(113\).10](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1(113).10)

CZU: [352/354+711]:504

Mihail LUPAȘCU,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Sustainable development is a principle of organizing the development of a country, an inevitable imperative of planning, and planning is a principle of organizing land use planning through a series of legislative reforms. The normative sphere of sustainable planning is an unprecedented opportunity between development and the environment in terms of ensuring territorial cohesion. As a country develops, planning becomes more and more important. A dynamic development involves making more and more decisions that need to be coordinated and correlated. As a country's economy grows, planning capacity needs to be developed and decision-making needs to be streamlined at all administrative levels.

Keywords: development, arrangement, human settlement, planning, public administration, territory.

REZUMAT

Dezvoltarea durabilă este un principiu de organizare a dezvoltării unei țări, un imperativ inevitabil al planificării, iar planificarea este un principiu de organizare al amenajării teritoriului, printr-o serie de reforme legislative. Sfera normativă a planificării sustenabile este o oportunitate fără precedent între dezvoltare și mediu primate prin prisma asigurării coeziunii teritoriale. Pe măsură ce o țară se dezvoltă, planificarea devine din ce în ce mai importantă. O dezvoltare dinamică presupune luarea a tot mai multor decizii care trebuie coordonate și corelate. Pe măsură ce economia unei țări se consolidează, capacitatea de planificare trebuie dezvoltată, iar procesul de luare a deciziilor trebuie eficientizat la toate nivelurile administrative.

Cuvinte-cheie: dezvoltare, amenajare, așezare umană, planificare, administrație publică, teritoriu.

Promovarea dezvoltării teritoriale necesită împuterniciri cu autonomie semnificativă și încorporate în rețele eficiente de responsabilitate. Autoritățile publice sunt recunoscute ca mecanisme de autogovernare a unei circumscripții politice naționale, care nu sunt doar responsabile pentru funcțiile specifice care le sunt delegate, ci sunt și împuternicite cu un mandat general pentru bunăstarea comunităților lor și, prin urmare, pot dezvolta, finanța și implementa propriile politici naționale. Rolul administratorului public în conducere - în special conducerea guvernamentală și politică - se extinde rapid. Societatea ar putea exista fără un organ legislativ sau judiciar, ea nu ar putea supraviețui niciodată fără administrație publică. Funcțiile Guvernului sunt îndeplinite de administrația publică care organizează, implementează și supraveghează agențiile de executare care administrează legile și reglementările ce mențin viața publică în mișcare.

Planificarea strategică a dezvoltării teritoriale durabile și așezărilor umane în Republica Moldova este realizată pe baza unui proces participativ de luare a deciziilor care se concentrează pe probleme importante, uneori conflictuale, și pe impactul acestora asupra părților interesate.

În prezentul articol autorul studiază rolul administrației publice în planificarea și gestionarea dezvoltării durabile a teritoriilor și așezărilor umane. Sunt studiate noțiunile de bază privind planificarea, precum și rolul administrației publice de ambele niveluri în organizarea și gestionarea lor, prin prisma analizei atribuțiilor admi-

nistrației publice stipulate de legislația în vigoare.

Confruntată deocamdată cu această dilemă, țara noastră beneficiază azi de un sistem de planificare reglementat de o legislație neunitară, venită în urma unui lung proces de sistematizare teritorială centralizată și obtuz, specific țărilor socialiste. Politica de coeziune este una dintre cele mai importante în Uniunea Europeană, poate cea mai importantă după Politica Agricolă Comună [14].

Într-adevăr, este necesar să înțelegem cum a devenit dezvoltarea durabilă o nouă regulă instituțională, un factor de reînnoire a acțiunii publice. Pentru aceasta, ni s-a părut important să reluăm istoria instituționalizării dezvoltării durabile la nivel internațional și național, bazându-ne în special pe aspectele politico-administrative, juridice și socio-politice. Acest lucru ne permite, pe lângă stabilirea unei cunoștințe detaliate a problemei, să înțelegem stadiul de progres al etapelor de implementare concretă a dezvoltării durabile (în instituții internaționale, europene, naționale, în drept, în cercurile politice, în opinia publică etc.)

În septembrie 2015, Republica Moldova, alături de alte 192 state membre ale ONU, a adoptat Declarația Summitului privind Dezvoltarea Durabilă, prin care s-a angajat să pună în aplicare Agenda 2030 pentru Dezvoltare Durabilă. Astfel, până în anul 2030, țara noastră, de rând cu celelalte țări, urmează să-și mobilizeze eforturile pentru a elimina toate formele de sărăcie, pentru a combate inegalitățile și pentru a aborda problemele schimbărilor climatice, asigurând că nimeni nu este lăsat în urmă [5].

Agenda 2030 privind dezvoltarea durabilă oferă un cadru unic pentru căi transformatoare către durabilitate la nivel mondial. De asemenea, Agenda 2030 necesită o schimbare de paradigmă în guvernare, la și între toate nivelurile.

Planificarea durabilă a teritoriilor și așezărilor umane constituie un ansamblu de acțiuni și de intervenții ale administrației publice, care vizează să asigure, cu ordine și în timp, o repartitie adecvată a populației, construcțiilor, activităților economice și echipamentelor de infrastructură asupra unui teritoriu, ținând cont de constrângerile naturale, antropice și strategice [13].

Alte definiții consideră amenajarea teritoriului ca fiind o geografie prospectivă și deliberată a așezărilor umane sau remodelarea structurii și „feței” unei țări [15].

Republica Moldova dispune de o legislație complexă, de peste 30 de acte normative, care oferă suportul necesar pentru politicile administrației centrale și locale în domeniul dezvoltării durabile a localităților. Un șir de legi stabilesc responsabilitățile și drepturile în raporturile dintre autoritățile centrale și locale privind: securitatea aeronautică; delimitarea proprietății publice; regimul mormintelor și operelor comemorative de război; evaluarea strategică de mediu; deșeurile; accesul pe proprietăți și utilizarea partajată a infrastructurii asociate rețelor publice de comunicații electronice; achizițiile publice; cu privire la locuințe; serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare; incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități; privind

organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova; cu privire la geodezie, cartografie și geoinformatică; privind expertiza ecologică; privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului.

Dezvoltarea durabilă a devenit un nou principiu de organizare al amenajării teritoriului printr-o serie de reforme legislative, inclusiv prin orientarea planificării și dezvoltării teritoriului cunoscută sub numele de Legea nr. 835/1996 referitoare la amenajare teritorială și urbanism, care reprezintă coloana vertebrală a cadrului de reglementare a activităților de amenajare teritorială în Republica Moldova.

În cadrul legal al planificării se specifică: „Documentație de urbanism și amenajare a teritoriului - planuri de amenajare a teritoriului, planuri urbanistice și regulamentele aferente, în care se definesc scopurile, mijloacele și se face etapizarea acțiunilor de amenajare a teritoriului și de urbanism, se oferă soluții pentru o dezvoltare echilibrată a teritoriilor și localităților, pentru prevenirea și eliminarea disfuncționalităților” [9].

Conexe cu cele indicate sunt legile din domeniul relațiilor funciare și pieței de imobil, ocrotirii mediului înconjurător și patrimoniului cultural, sectorul de construcții, transport și altele.

Un sistem de planificare teritorială eficient are un rol strategic în susținerea coerenței politicilor publice, coordonarea între diferiți actori publici și privați a procesului de dezvoltare. Teritoriul reprezintă un spațiu, asupra căruia acționează puterea publică suverană a poporului sau a colectivităților locale.

Noțiunea „teritoriu” este strâns le-

gată de noțiunea „stat”, fiind unul din elementele sale esențiale. Aceasta este specificat în Constituția Republicii Moldova „Teritoriul de stat reprezintă spațiul geografic în limitele căruia statul își exercită suveranitatea deplină și exclusivă. Împreună cu populația și organele puterii, teritoriul constituie una din premisele existenței statului ca subiect al dreptului internațional”.

Activitatea de amenajare a teritoriului și de urbanism la nivel național este coordonată de Guvern, care stabilește, în baza strategiilor naționale de dezvoltare, linii directoare, politici sectoriale, programe și proiecte prioritare întru creșterea bunăstării, siguranței și calității vieții cetățenilor, coordonată, prin Legea nr. 136/2017, în raport cu conținutul Programului de guvernare, programe prioritare, linii directoare și politici sectoriale [10].

Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale este organul specializat al Guvernului în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului, pe care îl conduce, exercitând și controlul statului privind aplicarea prevederilor cuprinse în documentațiile specifice, având în această calitate următoarele atribuții: a) elaborarea Planului de amenajare a teritoriului național; b) elaborarea Planului de amenajare a teritoriului regional, care fundamentează planurile de dezvoltare regională; c) elaborarea Regulamentului general de urbanism; d) avizarea proiectelor de acte normative referitoare la activitatea de amenajare a teritoriului și de urbanism; e) colaborarea cu ministerele, precum și cu celelalte organe ale administrației publice centrale, pentru

fundamentarea, din punct de vedere al amenajării teritoriului și al urbanismului, a programelor strategice sectoriale; f) colaborarea cu consiliile pentru dezvoltare regională, consiliile raionale și consiliile locale, precum și urmărirea modului în care se aplică programele guvernamentale și liniile directoare în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului la nivel regional, raional și local; g) avizarea documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism, potrivit competențelor stabilite prin legislație.

În îndeplinirea atribuțiilor sale Ministerul utilizează informații de sinteză la nivel național din toate domeniile de activitate economică și socială. Celelalte ministere și organe ale administrației publice centrale sunt obligate să furnizeze acestuia, la cerere, informațiile necesare pentru desfășurarea activității de amenajare a teritoriului și de urbanism. Ministerul poate solicita autorităților administrației publice locale să elaboreze sau să modifice o documentație de urbanism sau de amenajare a teritoriului, în vederea aprofundării, detalierii sau aplicării unor prevederi cuprinse în programele strategice sectoriale ale Guvernului, precum și pentru respectarea intereselor generale ale statului.

Consiliul raional stabilește orientările generale privind amenajarea teritoriului și organizarea și dezvoltarea urbanistică a localităților, pe baza planurilor de amenajare a teritoriului și de urbanism. În acest scop coordonează activitatea consiliilor locale și le acordă asistență tehnică de specialitate. Consiliul raional asigură preluarea prevederi-

lor cuprinse în planurile de amenajare a teritoriului național, regional și zonal în cadrul documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism pentru teritoriile administrative ale localităților din raion, asigură elaborarea Planului de amenajare a teritoriului raional, a planurilor zonale de amenajare a teritoriului care sunt de interes raional și le aprobă conform prevederilor legii.

În activitatea de amenajare a teritoriului și de urbanism în conformitate cu Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, consiliile raionale sunt sprijinite de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, precum și de alte ministere și organe ale administrației publice centrale. Consiliul raional poate solicita consiliilor locale să elaboreze sau să actualizeze o documentație de amenajare a teritoriului sau de urbanism, în vederea asigurării aplicării unor prevederi cuprinse în programele de dezvoltare a raionului. Solicitarea se transmite consiliului local, însoțită de expunerea motivelor care au stat la baza hotărârii consiliului raional și de termenul fixat pentru elaborarea sau modificarea documentației [11].

În îndeplinirea atribuțiilor sale în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului, consiliul raional utilizează informații de sinteză la nivelul raional din toate domeniile de activitate economico-socială. Ministerele și celelalte organe ale administrației publice centrale sunt obligate să furnizeze cu titlu gratuit autorităților publice raionale și locale informații din domeniile lor de activitate pentru teritoriul respectiv, iar consiliile locale sunt obligate să fur-

nizeze informații referitoare la dezvoltarea economico-socială și urbanistică a localităților.

Conform Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală, autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat [12].

Consiliul local coordonează și răspunde de întreaga activitate de urbanism desfășurată pe teritoriul unității administrativ-teritoriale și asigură respectarea prevederilor cuprinse în documentațiile de amenajare a teritoriului și de urbanism aprobate, pentru realizarea programului de dezvoltare urbanistică a localităților componente ale comunei (satului) sau orașului. Consiliul local cooperează cu consiliul raional și este sprijinit de acesta în activitatea de amenajare a teritoriului și de urbanism. Consiliul local cooperează în procesul de întocmire a programului de dezvoltare urbanistică a localităților și cu instituții, agenți economici, organisme și organizații neguvernamentale de interes național, raional sau local. În îndeplinirea atribuțiilor sale în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului consiliul local utilizează informații din toate domeniile de activitate economico-socială.

Consultarea populației este strict legată de principiul transparenței, care presupune informarea cetățenilor despre deciziile adoptate, furnizarea informațiilor despre activitatea

autorităților. Informarea și consultarea cetățenilor presupune și posibilitatea antrenării și implicării publicului în procesul decizional, potrivit art. 17 al Legii 436/2006 [12].

Serviciile publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, agenții economici, organismele și organizațiile neguvernamentale care își desfășoară activitatea la nivel local au obligația să furnizeze cu titlu gratuit informațiile necesare în vederea desfășurării activității de amenajare a teritoriului și de urbanism la nivel local.

Potrivit prevederilor legale, consiliul local are următoarele atribuții în domeniul dezvoltării și planificării urbane:

- avizează sau aprobă, după caz, studiile, prognoze și programe de dezvoltare economico-socială, de organizare și amenajare a teritoriului, documentații de amenajare a teritoriului și urbanism, inclusiv participarea la programe de dezvoltare raională, regională, zonală și de cooperare transfrontalieră, în condițiile legii;

- administrează domeniul public și domeniul privat al comunei (satului) sau orașului;

- analizează și aprobă, în condițiile legii, documentațiile de amenajare a teritoriului și urbanism ale localităților, stabilind mijloacele materiale și financiare necesare în vederea realizării acestora; aprobă alocarea de fonduri din bugetul local pentru acțiuni de apărare împotriva inundațiilor, incendiilor, dezastrelor și fenomenelor meteorologice periculoase;

- stabilește măsurile necesare pentru construirea, întreținerea și modernizarea drumurilor, podurilor, precum

și a întregii infrastructuri aparținând căilor de comunicații de interes local;

- înființează și organizează târguri, piețe, oboare, locuri și parcuri de distracție, baze sportive și asigură buna funcționare a acestora;

- atribuie sau schimbă, în condițiile legii, denumiri de străzi, de piețe și de obiective de interes public local;

- cooperează în procesul de întocmire a programului de dezvoltare urbanistică a localităților și cu instituții, agenți economici, organisme și organizații neguvernamentale de interes național, raional sau local.

Planificarea include o listă importantă de instrumente pentru amenajare, care sunt interdependente și trebuie să fie corelate pe verticală. Prin urmare, secvențialitatea este foarte importantă, deoarece elaborarea planurilor la nivel inferior trebuie să fie corelată cu planurile ierarhic superioare.

În dezvoltarea teritoriului, administrația publică locală deține un rol foarte important în planificare teritorială. Din aceste motive, au apărut așa numite teorii instituționale ale planificării în literatura de specialitate (de sociologie), prin care se analizează activitatea de planificare din perspectiva structurilor legale și instituționale ale unui stat, precum și rolul și puterea socială a planificării. Planificarea rămâne un aspect asociat cu amenajarea teritoriului, având obiectivul general de a rezolva disfuncții complexe în teritoriu. Rolul administrației publice centrale nu se limitează doar la furnizarea de servicii, ci se extinde și în procesul legislativ și implicarea acesteia în elaborarea de noi reglementări.

Administrația Publică Centrală (APC) din Republica Moldova, în special, joacă un rol-cheie în afirmarea modelelor orientate către durabilitatea teritorială. APC are un rol dublu de moștenire publică și factor de decizie/planificator, în promovarea eficientă la nivel național, în lumina particularităților specifice.

Privind cercetarea noastră, multe țări recunosc rolul important pe care îl poate juca știința, și anume, să informeze politicile de dezvoltare durabilă. Obiectivele pot fi grupate sub trei titluri: de eficiență, echitate și acceptabilitate și durabilitate.

Eficiență. Utilizarea teritoriului trebuie să fie viabilă din punct de vedere economic, astfel încât un obiectiv al planificării dezvoltării este utilizarea eficientă. Pentru orice utilizare particulară, anumite zone sunt mai potrivite decât altele. Eficiența se obține prin potrivirea diferitelor utilizări ale terenului cu zonele care vor aduce cele mai mari beneficii.

Cu toate acestea, eficiența înseamnă lucruri diferite pentru diferiți oameni. Pentru utilizatorul individual de teren, înseamnă cea mai mare rentabilitate a capitalului și a muncii investite sau cel mai mare beneficiu din suprafața disponibilă. Obiectivele guvernamentale sunt mai complexe: pot include îmbunătățirea situației valutare prin producția pentru export sau pentru substituirea importurilor [6].

Echitate și acceptabilitate. Utilizarea teritoriului trebuie să fie, de asemenea, acceptabilă din punct de vedere social. Obiectivele includ securitatea alimentară, angajarea și securitatea veniturilor în zonele rurale. Îmbunătățirile și redistri-

buirea terenurilor pot fi întreprinse pentru a reduce inegalitatea sau, alternativ, pentru a ataca sărăcia absolută. O modalitate de a face acest lucru este stabilirea unui prag de nivel de trai la care ar trebui să fie ridicate cele ale grupurilor țintă. Standardele de viață pot include niveluri de venit, nutriție, securitate alimentară și așezări umane. Planificarea pentru atingerea acestor standarde implică apoi alocarea de teritorii pentru utilizări specifice, precum și alocarea de resurse financiare și de altă natură [7].

Durabilitate. Utilizarea durabilă a teritoriilor este aceea care răspunde nevoilor prezentului, conservând, în același timp, resursele pentru generațiile viitoare. Aceasta necesită o combinație de producție și conservare: producția de bunuri de care oamenii au nevoie acum, combinată cu conservarea resurselor naturale de care depinde acea producție, astfel încât să se asigure continuarea producției în viitor [13].

O comunitate care își distruge pământul își pierde viitorul. Utilizarea durabilă a terenurilor și așezărilor umane trebuie planificată pentru comunitate în ansamblu, deoarece conservarea solului, a apei și a altor resurse de teren depășește adesea mijloacele utilizatorilor individuali ai terenurilor.

Practica planului de amenajare teritorială europeană a fost supusă unei presiuni și a unei examinări considerabile în ultimele decenii, deoarece practicile tradiționale de planificare, structurile administrative și organizațiile instituționale au avut dificultăți în a face față noilor cerințe și provocări [2], [3].

Provocările în procesul de planificare au fost atribuite în mare măsură

restructurării economice globale, liberalizării ulterioare a piețelor economice și stresul economic, social și politic. Multe țări europene, de asemenea, se confruntă cu noi provocări, cum ar fi îmbătrânirea populației, creșterea stagnantă a populației și modelele în schimbare de urbanizare [17].

În plus, s-au făcut noi solicitări de planificare atât pe plan substanțial, în ceea ce privește domeniul de aplicare a ceea ce ar trebui să abordeze planificarea, cât și procedural, în ceea ce privește rolul participării administrației publice și sectorul privat în modelarea creșterii regiunilor [1]. Aceste schimbări profunde și larg răspândite au afectat scopurile normative și procedurale, metodele și substanța practicii de planificare la toate scările. În plus, au fost reexamineate ipotezele de lungă durată privind eficacitatea și viabilitatea statului bunăstării, natura relațiilor interguvernamentale și rolul instituțiilor formale.

În consecință, instrumentele tradiționale de planificare, cum ar fi alocarea terenurilor și sistemele de amplasare centrală, s-au preocupat în primul rând de „locația, intensitatea, forma, cantitatea și armonizarea dezvoltării terenurilor necesare pentru diferitele funcții de utilizare a așezărilor umane” au fost din ce în ce mai criticate ca irelevante și, în locul lor, au fost susținute abordări mai strategice ale planificării care acordă o prioritate mai mare concurenței metropolitane și intra-jurisdicționale [8].

Astfel, rolul administrației publice a fost redefinit ca unul de administrare sau chiar facilitare a procesului de dezvoltare. Putem nota că planificarea

strategică a Planului de Amenajare a Teritoriului Național (PATN) implică mai mult decât un simplu scop normativ, ci mai degrabă necesită o reconceptualizare a procesului de planificare.

Dezvoltarea durabilă a teritoriului și așezărilor umane are ca problematică următoarele:

- valorificarea resurselor naturale ale solului și subsolului;
- structura și dinamica populației și resurselor de muncă;
- armonizarea dezvoltării așezărilor umane;
- dezvoltarea infrastructurilor tehnico-edilitare teritoriale;
- reabilitarea, producția și valorificarea mediului natural și construit.

Planificarea strategică a teritoriului implică identificarea și adunarea actorilor majori (publici și privați), permițând o implicare largă (governare pe mai multe niveluri) și diversă (publică, economică, societate civilă) în timpul procesului de planificare și crearea de viziuni sau perspective solide, viabile pe termen lung (o geografie a necunoscutului) și strategii la diferite niveluri, luând în considerare structurile de putere, incertitudinile politice, economice, de gen, culturale și valorile concurente [4].

Întoarcerea către o planificare mai strategică în Europa a fost bine documentată. Cercetătorii Salet și Thornley evidențiază unele dintre marile schimbări instituționale care au avut loc, care au afectat practica de planificare, acestea includ schimbarea rolului guvernelor naționale, noi modele de relații interguvernamentale și o trecere către o mai mare includere a sectorului privat

în procesul de luare a deciziilor de planificare [16].

Ca atare, planificarea a înregistrat o schimbare de la abordările administrative și de reglementare mai tradiționale, caracterizate prin accentul pus de statul bunăstării postbelic pe redistribuirea bogăției și egalizarea șanselor, către un accent mai mare pe dezvoltarea economică și creșterea competitivității globale. În consecință, actorii privați și non-profit și-au asumat un rol mai prominent în planificarea și luarea deciziilor privind utilizarea teritoriilor [19].

Inerent acestei evoluții este un accent din ce în ce mai pus pe rolul de „abilitare” al guvernului: „Administrația publică caută cooperarea cu alte organizații care realizează furnizarea efectivă a serviciilor și o serie întreagă de noi proceduri sunt concepute pentru a reglementa și monitoriza această relație”.

În al doilea rând, s-a văzut o restructurare și o redimensionare a relațiilor interguvernamentale, cu responsabilitățile de luare a deciziilor trecând de la administrația centrală la niveluri supra și subnaționale. Această descentralizare simultană a condus la creșterea rolului integrării instituționale atât pe verticală (de ex: între Uniunea Europeană și statele membre), cât și pe orizontală (între statele membre sau orașe) [19].

În plus, perspectiva dezvoltării teritoriale europene a subliniat trei obiective mari: „coeziunea economică și socială, conservarea și gestionarea resurselor naturale și a patrimoniului cultural precum și o competitivitate mai echilibrată a teritoriului” [20].

Deși Uniunea Europeană nu are o

autoritate obligatorie din punct de vedere juridic asupra problemelor de planificare a teritoriului – rolul ei este în general de a coordona activitățile și de a stabili un forum pentru schimburi interguvernamentale – ea a avansat planificarea și guvernarea regională prin administrarea fondurilor structurale.

Ca urmare, planificarea și guvernarea subnațională, în special la nivel regional, au jucat un rol din ce în ce mai mare în modul în care este organizată și structurată planificarea.

În al treilea rând, trecerea către dezvoltarea economică strategică implică o trecere de la „guvernare” la „guvernare”, iar procesul decizional a fost descentralizat și diversificat într-o gamă largă de organizații și actori publici, privați. Promovarea creșterii economice, în special dezvoltarea industriilor de înaltă tehnologie și a altor industrii dezirabile, este adesea realizată prin crearea de rețele și eforturi de colaborare între multiple părți interesate publice și private, grupuri de interese, firme și asociații regionale, ca o completare a instituțiilor mai formale de guvern [18].

Ca urmare a acestor dezvoltări ample, planificarea ca proiect atât procedural, cât și normativ a suferit modificări, ceea ce știm astăzi că planificarea nu seamănă puțin cu aceeași activitate care a existat doar 20-30 de ani în diferite țări europene. Un sistem de planificare care era menit să faciliteze dezvoltarea, să reglementeze utilizarea terenurilor și să facă diferența între urban și rural, a fost aproape decimat. Un proces complex și continuu de restructurare politică și instituțională,

forțe în schimbare atât în interiorul, cât și în afara țării, precum și cerințele așteptărilor ridicate din partea unui număr nesfârșit de agenții, părți interesate, grupuri publice, indivizi și guverne au bombardat planificarea sectorial, teritorial și politic.

Concluzie. Teritoriul Republicii Moldova este parte a avuției naționale de care beneficiază toți cetățenii țării, inclusiv prin gestionarea proceselor de dezvoltare prin activitățile de amenajare a teritoriului, urbanism sau de dezvoltare urbană durabilă ale autorităților publice centrale și locale. Rolul administrației publice centrale în dezvoltarea teritoriilor și așezărilor umane este, în primul rând, în planificarea și perfecționarea cadrului normativ în domeniu, inclusiv favorabil descentralizării acestora, și mai puțin în implicarea nemijlocită în satisfacerea necesităților specifice ale populației din unitățile administrativ-teritoriale. Administrația publică centrală este chemată de asemenea să adopte anumite standarde de calitate și să elaboreze politica ge-

nerală în domeniu. Tot administrația publică centrală este cea care își asumă rolul de a elimina serviciile ineficiente și depășite de timp, modernizând continuu serviciile bazate pe un concept strategic, precum și direcțiile de implementare pentru o perioadă de timp de peste 20 de ani, la scară regională, interregională, națională, cu integrarea aspectelor relevante la nivel transfrontalier și transnațional.

În acest sens, pentru a asigura un proces de dezvoltare durabilă și coerentă, în Republica Moldova se impune de urgență revenirea la finalizarea și aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național, elaborarea și aprobarea planurilor de amenajare a teritoriului raioanelor și a planurilor locale de amenajare a teritoriului, ajustarea legislației și stabilirea ierarhiei, coerenței și necesității corelării strategiilor, programelor și planurilor de dezvoltare cu elementele teritoriale, un proces vital, însărcinat cu implementarea unor metode predeterminate, orientate spre bunăstare și obiective de dezvoltare.

BIBLIOGRAFIE

1. Abram, S. și Cowell, R., Dileme de implementare: „Integrare” și „participare” în administrația locală norvegiană și scoțiană. *Mediu și planificare C: Guvern și politică*, 22(5): 2004, p. 701-719.
2. Albrechts, L. Alden, J. și da Rosa Pires, A. Aldershot, Hants „În The Changing Institutional Landscape of Planning”, Editat de: Albrechts, L., Alden, J. și da Rosa Pires, A. Aldershot, 2001.
3. Albrechts, L., Schimbări în planificarea spațială strategică? Câteva dovezi din Europa și Australia. *Mediu și planificare A*, 2006, 38(6): 1149 -1170.
4. Alpopi Cristina, *Elemente de urbanism*, Editura Universitară, București, 2008, 64 p.
5. Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030. <https://cancelaria.gov.md/ro/apc/agenda-de-dezvoltare-durabila>

6. Fürst, D., *Metropolitan Governance: Capacity, Democracy, and Dynamics of Place*, editat de: Heinelt, H. și Kuebler, D. London/New York : Routledge, 2005.
7. ONU Habitat. Raport global asupra așezărilor umane 2010. <https://unhabitat.org/books/the-challenge-of-slums-global-report-on-human-settlements>
8. Pierre, J. și Peters, Guvernare, politică și stat, New York : St Martin's Press, BG 2000.
9. Legea nr. 835 din 17-05-1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-2 din 02-01-1997.
10. Legea nr. 136 din 07-07-2017 cu privire la Guvern. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 252 art. 412 din 19-07-2017.
11. Legea nr. 98 din 04-05-2012 privind administrația publică centrală de specialitate. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 160-164 art. 537 din 03-08-2012.
12. Lege nr. 436 din 28-12-2006 privind administrația publică locală. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 art. 116 din 09-03-2007.
13. Petrisor, A. I., *Dezvoltarea durabilă: definiții și istoric*, Tribuna construcțiilor, 2003.
14. *Politica agricolă comună și tratatul*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/103/politica-agricola-comuna-pac-si-tratatul>
15. Randet P., *L'aménagement du territoire. Genèse et étapes d'un grand dessein*, La Documentation Française, Paris, 1994.
16. Salet W. și Thornley, *Institutional influences on the integration of multilevel governance and space policy in European cities-regions*. *Journal of Planning Education and Research*, 2007, 27(2): 188-198.
17. Salet, W., Thornley, A. și Kreukels, A. *Institutional and spatial coordination in European metropolitan regions*. *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-Regions*, Ed. Londra : Spon Press, 2003.
18. Thierstein, A., *Von der Raumordnung zurRaumentwicklung. Modeerscheinung oder Ausdruck neuer Akteure und Trends*, 2002, DISP, 148: 10-18.
19. Twedr-Jones, M., „Complexity and interdependence in a kaleidoscopic spatial planning landscape for Europe”. *The Changing Institutional Landscape of Planning*, Ed: Albrechts, L., Alden, J. da Rosa Pires, A. Burlington, VT, 2001.
20. Wilks-Heeg, S., Perry, B. și Harding, A., *Metropolitan regions in the face of the European dimension: Regimes, resizing or repositioning*. *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-Regions*, Ed. Londra : Spon Press, 2003.

Prezentat: 31.01.2022.

E-mail: lupascu.mircea70@gmail.com

FENOMENUL CORELATIV DINTRE IDEOLOGIE POLITICĂ ȘI POLITICI PUBLICE

THE CORRELATIVE PHENOMENON BETWEEN POLITICAL IDEOLOGY AND PUBLIC POLICIES

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1\(113\).11](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1(113).11)

CZU: 32.019.5:32

Vadim BOȚ,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Political ideology, as an important spiritual and informational resource, designed either to preserve or to change the degree of domination of ideas in the public consciousness, is designated as a true meaning of collective action. At the same time, public policy is the direction of action chosen by public authorities in response to a certain problem or a set of interconnected problems. These actions can be generated and strengthened by certain political ideas. Thus, the relevance of the approach of the researched subject is determined by the need to identify the dialectic between ideology and public policies, in order to deeply understand the aspect of this phenomenon.

Keywords: *political ideology, the functionality of ideologies,, public policies, the political process, interaction*

REZUMAT

Ideologia politică, ca o importantă resursă spirituală și informațională, concepută fie pentru a păstra, fie pentru a schimba gradul de dominație a ideilor în conștiința publică, se desemnează ca un adevărat sens al acțiunilor colective. Totodată, politica publică este direcția de acțiune aleasă de autoritățile publice ca răspuns la o anumită problemă sau la un set de probleme interconectate. Aceste acțiuni pot fi generate și consolidate de anumite idei politice. Astfel, relevanța abordării subiectului cercetat este determinată de necesitatea identificării dialecticii dintre ideologie și politici publice, pentru a înțelege profund aspectul acestui fenomen.

Cuvinte-cheie: *ideologie politică, funcționalitatea ideologiilor, politici publice, procesul politic, interacțiune.*

Una dintre principalele întrebări care apare pentru orice cercetător orientat spre analiza fenomenelor schimbării, esenței, conținutului, funcțiilor princi-

pale ale ideologiei este problema relevanței acestui subiect. Ar trebui să fie percepute just împrejurările importante ale teoriei ideologice în segmentul politic în semnificațiile sociale și umanitare, mai ales în domeniul filozofiei politice, științelor politice, sociologiei politicii etc. Privită într-un asemenea aspect, teoria ideologiei apare în primul rând ca o teorie a ideologiilor politice. Întrucât ideologiile politice au un impact semnificativ asupra procesului politic, iar procesul politic influențează direct elaborarea și implementarea politicilor publice, apare prilej de analiză al interacțiunii dintre ideologie politică și politici publice.

Apărând în circumstanțe istorice concrete, ideologiile se formează și evaluează ca răspuns la modificările ce survin în aceste circumstanțe. Ideologiile politice, departe de a fi fixe și stabile, răspund la schimbările din lumea înconjurătoare. Ideologiile încearcă să modeleze și să direcționeze schimbările sociale. Ideologiile politice sunt dinamice. Ele nu stau pe loc pentru că nu ar reuși să facă ceea ce și-au propus – să modeleze lumea – dacă nu s-ar adapta la modificarea condițiilor [9, p.18]. În lucrarea sa, Valeriu Moșneaga și Tatiana Turco definesc ideologia politică ca parte integrantă a științei contemporane despre fenomenele și procesele politice. Alegerea căilor de dezvoltare socială și politică este strâns legată de noile interpretări și aprecieri ale evenimentelor și ideilor politice. Sintetizând modurile de tratare a ideologiei politice, ei au constatat că: „Ideologia politica este totalitatea concepțiilor ideologice ce exprimă și protejează in-

teresele unui anumit grup social și care necesită subordonarea ideilor, faptelor individuale ale unui număr cât se poate de mare scopurilor și obiectivelor respective de utilizare a puterii” [7, pp. 231-232]. În viziunea lui Silviu Brucan, ideologia rămâne un factor indispensabil oricărui grup social care luptă pentru anumite interese și un anumit scop. Oricât de mari ar fi elementele de iluzie pe care le conține, ideologia este ceea ce ține laolaltă un grup social sau etnic, este ceea ce face pe oameni să acționeze împreună, să lupte împreună, să păstreze puterea împreună. Fără ideologie, drept catalizator, nu există acțiune socială pe scară largă de mase [1, pp. 23-25]. Din această afirmație desprindem și părerea lui Nicolae Frigoiu, care menționează că ideologia își propune să desemneze, în linii mari, adevăratul sens al acțiunilor colective, să contureze modelul societății legitime și superioritatea sistemului său de valori, să indice care sunt deținătorii legitimi ai autorității, finalitățile pe care comunitatea trebuie să le propună și mijloacele de a ajunge la ele [3, p. 120]. Ideologiile, subliniază Miroiu Mihaela, sunt în genere apariții moderne, progeneturi intelectual-politice ale etapei istorice în care oamenii au devenit suficient de liberi și de încrezători în demnitatea și creativitatea lor încât să își închipuie că pot să schimbe societatea în feluri neînchipuite de predecesorii lor care au trăit generație după generație în societăți închise, în moduri de viață repetitive [6, p. 15]. Conform lui Terence B. și Dagger R., o ideologie oferă o explicație asupra cauzelor care fac condițiile sociale, politice și economice să

fie așa cum sunt, în special în timp de criză. Funcția ideologiilor este aceea de a oferi standarde de evaluare a condițiilor sociale. Oricare ar fi poziția, este clar că toate ideologiile oferă standarde sau indicații care îi ajută pe oameni să aprecieze, să judece, să evalueze politicile și condițiile sociale, astfel încât să poată decide dacă aceste politici sau condiții sunt bune, rele sau neutre [9, p. 23]. Din această afirmație desprindem și părerea lui Virgil Măgureanu și anume, că criteriul structurală ajută la individualizarea și diferențierea ideologiilor politice. Astfel, sunt: aria de răspândire generală a unei ideologii, structurarea și logica sa internă. Acest criteriu vizează: capacitatea unei ideologii de a percepe corect aspirația membrilor unei organizații politice, sistemul lor de valori, precum și capacitatea de a le oferi mijloace de acțiune adecvate pentru atingerea obiectivelor [5, p. 391]. Potrivit opiniei lui Ion Florea și Constantin Borgeanu, „viața ideologică contemporană demonstrează funcționalitatea ideologiilor în diverse sisteme sociale ca o condiție de existență și dezvoltare a acestora. Ele se dovedesc a fi absolut necesare funcționării mecanismului social” [2, p.16].

Din cele relevate mai sus putem desprinde anumite concluzii: ideologiile politice, departe de a fi fixe și stabile, răspund la schimbările din lumea înconjurătoare; ideologia rămâne un factor indispensabil oricărui grup social care luptă pentru anumite interese și un anumit scop; fără ideologie nu există acțiune socială pe scară largă de mase; funcționalitatea ideologiilor în diverse sisteme sociale constituie o condiție de existență și dezvoltare a

acestora; importanța crescândă a ideologiilor promovează mecanisme de acțiune socială; ideologia își propune să desemneze, în linii mari, adevăratul sens al acțiunilor colective; ideologia își transferă sau își valorifică semnificațiile în viața practică.

Pentru elucidarea fenomenului relativ dintre ideologie politică și politici publice, în continuare ne vom referi la noțiunea de politici publice. Michael Howlett subliniază: „...când vorbim despre politici publice, vorbim despre acțiuni ale organelor administrației publice [4, p. 13]. Modul în care analiștii explică politicile publice și aspectele pe care ei le evidențiază depinde de sistemele lor de referință. La rândul lor, acestea depind de interesele, de ideologiile și experiențele analiștilor” [4, p.15]. Marius Constantin Proferoiu și Elena Iorga consideră, că „O politică publică reprezintă un ansamblu de măsuri luate de către o autoritate legală și responsabilă care vizează îmbunătățirea condițiilor de viață ale cetățenilor sau conceperea unor măsuri de stimulare a creșterii economice”. În ceea ce privește elaborarea politicilor publice, ei adaugă, că „unul dintre aspectele pe care trebuie să le înțelegem despre procesul de elaborare a politicii este faptul că el poate fi văzut atât ca un proces analitic, rezolvarea unei probleme, cât și ca un proces politic” [8, p. 128].

Michael Howlett consideră că un model îmbunătățit de constituire a politicii publice trebuie să aibă capacitatea de a identifica persoanele implicate în procesul politic și interesele pe care acestea le urmăresc. Elaborarea politicii publice presupune un anumit nu-

măr de participanți, care pot sau nu să aibă interese similare. Ei interacționează unii cu ceilalți în nenumărate feluri pentru a-și atinge interesele proprii, iar rezultatul acestei interacțiuni reprezintă ceea ce înseamnă de fapt politica publică [4, p. 272]. În aceasta ordine de idei, ținem să evidențiem că politicile publice trebuie să fie considerate ca un instrument direct care să permită clasei politice atingerea anumitor obiective specifice incluse în programele de guvernare sau care se impun pe parcursul guvernării. Procesul de elaborare și implementare a politicilor publice este complex și implică mecanisme și subiecți într-o rețea de interacțiuni. De multe ori, aspectul politic joacă un rol deosebit de important în cadrul acestui proces, în special în luarea deciziei cu privire la o anumită politică publică. Pentru a înțelege acest rol este necesar să se ia în considerare mediul politic în care sunt adoptate deciziile.

Astfel, putem să formulăm următoarele concluzii în ceea ce privește abordarea fenomenului corelativ dintre ideologie și politici publice. Dacă politicile publice sunt un element esențial, deoarece oferă îndrumare funcționarilor guvernamentali pentru îndeplinirea atribuțiilor ce le revin, putem constata că acestea depind de interesele, de ideologiile și experiențele politicianilor. Întrucât politicile publice se caracterizează ca un instrument direct, care permite clasei politice atingerea anumitor obiective specifice incluse în programele de guvernare, putem vedea interacțiunea ideologică a puterii politice cu factorul implementării politicilor publice. Însemnătatea ideo-

logică are un impact politic semnificativ în realizarea obiectivelor stabilite, pentru că orice ideologie politică este un cadru cultural-politic, având funcția de a conferi identitate și de a integra membrii unei comunități prin respectarea unor valori împărtășite sincer. Ea reprezintă o construcție complexă care se adresează unui public variat. În acest mod, luarea unei decizii corecte presupune o colaborare strânsă dintre participanți. Având în vedere că politica publică este direcție de acțiune aleasă de autoritățile publice ca răspuns la o anumită problemă sau la un set de probleme interconectate și se referă la un curs de acțiune, iar ideologia politică influențează agenda politică în general și guvernarea în particular, fenomenul corelației dintre ideologie și politici publice este evidentă. Ideologia politică ca factor identitar în politică și a reprezentării politice a partidelor în actul de guvernare constituie multiple fenomene ce țin de sfera fixării unor formule definiționale în realizarea politicilor publice. De aceea, politicile publice, având ca scop procesul prin care guvernele își transpun viziunea politică în programe și acțiuni pentru a produce schimbări în lumea reală, depind de ideile politice promovate. Ceea ce favorizează corelativitatea dintre ideologie politică și politici publice este scopul comun al forțelor politice în procesul de luare a deciziilor, astfel oferind călăuzire pentru o întreagă gamă de acțiuni interconectate dintr-un anumit domeniu. Ideologia politică influențează asupra formării politicilor publice și este strâns legată de procesul decizional, oferind realizarea pertinentă, optimă și efici-

entă la provocările sociale. Fenomenul corelativ dintre ideologia politică și politicile publice apare la nivelul practic, regăsindu-se în spațiul politicilor ce se propun pentru rezolvarea anumitor

probleme la un moment dat. Ideologiile politice continuă să joace un rol semnificativ în viața politică, evidențiând dinamica dezvoltării în elaborarea și implementarea politicilor publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Brucan Silviu. Îndreptar-dicționar de politologie. București: Editura Nemira, 1993.
2. Florea Ion. Constantin Borgeanu. Ideologie și contemporaneitate. București: Editură Politică, 1984.
3. Frigoiu Nicolae. Politologie și doctrine politice, vol. I Introducere în științele politice, București: Editura Economică, 2007.
4. Howlett Michael. Studiul politicilor publice. Cicluri și subsisteme ale politicilor. Ch.: Editura Epigraf, 2004, 272 p.
5. Măgureanu Virgil. Sociologie politică. București: RAO, 2006.
6. Miroiu Mihaela. Ideologii politice actuale: semnificații, evoluții și impact. Ideologii politice: o perspectivă etică, Iași: Polirom, 2012.
7. Moșneaga Valeriu, Turco Tatiana. Ideologia politică. POLITOLOGIE: Manual pentru specialitățile nonprofil. Chișinău: CEP USM, 2007.
8. Proferoiu Marius Constantin, Iorga Elena. Manual de politici publice. București: Editura Economică, 2009, 128 p.
9. Terence Ball, Richard Dagger. Ideologii politice și idealul democratic. Iași: Polirom, 2000, 272 p.

Prezentat: 08.09.2021.

E-mail: vadim.botz@gmail.com

METODOLOGIA CERCETĂRII POTENȚIALULUI TURISTIC NAȚIONAL

NATIONAL TOURIST POTENTIAL RESEARCH METHODOLOGY

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1\(113\).12](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1(113).12)

CZU: 338.48:001.8

Aliona VEȘCA,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Scientific and theoretical methodology tends to penetrate the essence of the investigated phenomena and processes. This is possible on the condition of a comprehensive approach to the object of study, starting with its appearance and its continuous development. The relevance of the research is the hypothetical justification of the reconsideration, which can be obtained by solving the invoked problem. The science of administration fully investigates the activity of the state in order to capitalize on the tourist potential aiming at the optimal fulfillment of its tasks, the satisfaction of general interests and the defense of interests, in the codifications of amplifying the role that public administration has as main tool.

Keywords: public administration, method, methodology, science, attractive resource, potential tourist resources, regionalization, promotion, recovery.

REZUMAT

Metodologia științifică și teoretică tinde să pătrundă în esența fenomenelor și proceselor investigate. Acest lucru este posibil cu condiția unei abordări cuprinzătoare a obiectului de studiu, începând cu apariția sa și dezvoltarea sa continuă. Relevanța cercetării este justificarea ipotetică a reconsiderării, care poate fi obținută prin rezolvarea problemei invocate. Știința administrației investighează pe deplin activitatea statului pentru a valorifica potențialul turistic vizând îndeplinirea optimă a sarcinilor sale, satisfacerea intereselor generale și apărarea intereselor, în codificările amplificării rolului pe care îl are administrația publică ca instrument principal.

Cuvinte-cheie: administrație publică, metodă, metodologie, știință, resursa atractivă, potențiale resurse turistice, regionarea, promovarea, valorificarea.

Valorificarea potențialului turistic este una dintre cele mai importante și mai complexe probleme din teoria și practica turismului, care implică o evaluare calitativă și cantitativă a valorii resurselor turistice și, în același timp, este cea mai importantă etapă în planificarea dezvoltării turismului, care este de importanță deosebită atunci când vine vorba de zone care nu sunt așa de dezvoltate, cum este un turism tradițional.

Potențialul turistic al unui teritoriu este certificat de existența unor resurse turistice potențiale (care pot deveni atracții turistice), precum și de prezența infrastructurilor turistice care să favorizeze valorificarea lor economică în absența *resurselor turistice reale* (devenite deja atracții turistice).

Resursele turistice potențiale sunt acele resurse naturale și/sau antropice care pot deveni atracții turistice. Potențialul turistic natural reprezintă totalitatea obiectivelor turistice pe care le oferă cadrul natural prin componentele sale: relief, floră, faună, climă, rezervații naturale, resurse balneare. Turismul antropocentric reprezintă ansamblul de obiective istorice, religioase, culturale, sportive, etnografice, artistice create de societate, care îndeplinesc condițiile valorificării pe plan turistic. Potențialul acestora de a deveni atracții turistice este determinat și de prezența unor infrastructuri care să favorizeze valorificarea lor economică.

Resursele turistice reale sunt acele resurse naturale și/sau antropice care au devenit, într-o măsură oarecare, atracții turistice și, ca urmare, există un anumit grad de valorificare econo-

mică, astfel și potențialul lor turistic este deja dovedit [10].

Termenul *resursă atractivă*, se utilizează de rând cu noțiunea „fond turistic”, datorită semnificației sale etimologice mai profunde: în vreme ce „fondul turistic” poate include și elemente ale infrastructurii, termenul de „resursă atractivă” trimite, invariabil, numai la acele elemente ale peisajului, preexistente, ce sunt înzestrate cu atributul atractivității.

Deși prin aport antropocentric pot apărea noi resurse, fenomenul turistic debutează întotdeauna de la cele existente. În funcție de particularitățile lor genetice, resursele atractive grupează obiectivele turistice în două categorii majore:

- resurse atractive aparținând cadrului natural;
- resurse de proveniență antropocentrică [8].

Determinarea potențialului turistic al unui teritoriu are la bază realizarea unor studii și cercetări asupra resurselor naturale și antropice, în vederea stabilirii condițiilor, posibilităților și a capacităților acestor resurse de mediu geografic de a deveni atracții turistice și, prin urmare, pentru a fi valorificate turistic, respectiv din punct de vedere economic [3].

Numeroși cercetători din diverse domenii științifice, cum ar fi economia turismului, statistica etc., se preocupă de stabilirea celor mai bune metode de evaluare a potențialului turistic dintr-un anumit teritoriu, vizând atât structurarea, clasificarea și regionarea acestuia, pe baza unor criterii și indicatori de analiză și identificare a gradului de atractivitate turistică a resurselor naturale și antropice, în vederea valori-

ficării lor turistice, acestea urmând a fi introduse în circuitul economic.

Criteriile și indicatorii de analiză utilizați în mod frecvent de către cercetătorii din domeniul turismului sunt cei cantitativi, deci, probabil, suficient de obiectivi, ceea ce permitea aplicarea lor în modalități și situații diverse.

Totuși, alți analiști trebuie să adapteze acești indicatori ori să creeze alții noi în vederea perfecționării metodelor de evaluare a potențialului turistic al resurselor de mediu dintr-un anumit spațiu, în funcție de specificul scopului și al mediului local [7].

Pe de alta parte, se constată că este destul de dificil a stabili criterii și indicatori calitativi (destul de subiectivi), acceptabili de către toți cercetătorii în domeniu, în baza cărora să se poată evalua, de exemplu, gradul de atractivitate al unei resurse sau categorii de resurse, precum și să se poată stabili, într-un mod cât mai obiectiv, pragul dincolo de care acea resursă obține cel puțin standardul minim de atractivitate turistică și poate fi valorificată economic [6].

În opinia noastră, la baza clasificărilor sau a regionărilor turistice, precum și la stabilirea faptului că anumite resurse de mediu dintr-un spațiu geografic au potențial turistic sau nu, trebuie să se afle, în mod predominant, metodele de studiere a științelor geografice, precum și alături de alte metode, cele din domeniul economiei și statisticii.

Cercetătorii își fundamentează analizele și evaluează gradul de atractivitate turistică al resurselor naturale și antropice dintr-un spațiu (de exemplu, al unor resurse de mediu similare din

spații diferite), atât prin metode calitativ-subiective, cât și prin metode cantitativ - obiective (de exemplu, numărul de turiști care vizitează o resursă sau categorie de resurse de mediu dintr-un anumit spațiu într-un anumit interval de timp).

Metodologia propusă de către Grigore Posea și colaboratorii, de tip calitativ (în opinia noastră), presupune cunoașterea amănunțită a cadrului natural, a istoriei și vestigiilor sale, a operelor de artă, a monumentelor, elementelor folclorice și etnografice etc. În acest sens, se elaborează monografii care reflectă potențialul turistic al resurselor naturale și antropice și gradul de valorificare a acestora, elemente care prin importanța lor reprezintă și obiective turistice în repartiția lor teritorială [13].

Aplicarea acestei metode permit gruparea obiectivelor turistice în teritoriu și identificarea tipurilor de unități taxonomice turistice, ceea ce conduce, în final, la regionarea turistică a unui spațiu, indiferent de dimensiunile acestuia.

Metodologia propusă de tip cantitativ (în opinia noastră), de către Ion Iordan și Eugen Nicolescu, reprezintă o metodă de calcul al potențialului turistic al unui teritoriu mai extins sau mai restrâns, unde este necesar să se ia în considerare mai mulți factori, cu un ridicat grad de variație după formă și conținut [11].

În acest sens, pentru determinarea matematică a potențialului turistic este necesară stabilirea mai multor indicatori cantitativi, care să reflecte calitățile pe care le au diferitele elemente de

importanță turistică din cadrul teritoriului respectiv.

Astfel, avându-se în vedere că principalele componente ale teritoriului de interes turistic sunt relieful (cu toată gama sa de micro- și macroforme), rețeaua de ape, pădurile, monumentele istorice, social-culturale și arhitectonice etc., indicatorii respectivi reflectă cantitativ potențialului turistic al acestor componente.

Autorii metodei propun următoarea formulă de calcul: *potențialul turistic este raportul dintre suma algebrică a tuturor indicatorilor cantitativi analizați și numărul total al factorilor.*

Rezultatul acestei relații reflectă un anumit grad de atractivitate turistică și permite cercetătorului să deosebească categoriile taxonomice de bază, care sunt în măsură să unifice și să generalizeze termenii folosiți în studiile teritoriale de turism.

Precizăm că, deși, există metode combinate, interdisciplinare, de evaluare și analiză a potențialului turistic al resurselor naturale și antropice dintr-un teritoriu, nu este exclusă posibilitatea ca o resursă sau alta să fie catalogată ca având potențial turistic, dar să nu fie inclusă în fondul/patrimoniul turistic. Acest lucru este posibil datorită absenței măsurilor și infrastructurilor de valorificare economică a potențialului turistic al respectivelor resurse.

Cu alte cuvinte, o resursă de mediu, naturală sau antropică, poate să fie atractivă din punct de vedere turistic și să aibă potențial turistic, dar acest lucru nu presupune și valorificarea sa economică, deci nu este obligatoriu să fie inclusă în circuitul turistic strict eco-

conomic, ridicarea standardului unei resurse de mediu de la stadiul de resursă potențială la cel de resursă turistică reală.

În opinia cercetătorului Glăvan V. expusă în lucrarea "Potențialul turistic și valorificarea sa", trebuie să fie dovedită printr-un anumit grad de valorificare turistică, ceea ce presupune vizitarea resursei respective de un număr de turiști într-o anumită unitate de timp stabilită, comparativ cel puțin cu una similară dintr-un alt spațiu [9].

Este necesar să facem o delimitare între ceea ce înseamnă, pe de o parte, analiza resurselor de mediu în vederea identificării potențialului turistic al acestora (fie naturale, fie antropice) și, pe de altă parte, fenomenul turistic propriu-zis care transcede granițele științelor geografice și vizează doar produsul turistic în tipurile și formele pe care le îmbracă acesta.

Considerăm că metodologia de cercetare și evaluare a resurselor turistice trebuie să fie aplicată, în mod egal, prin criterii și indicatori calitativi și cantitativi. Aplicarea acestor criterii și indicatori permite desfășurarea cercetărilor în patru direcții:

- determinarea potențialului turistic;
- valorificarea potențialului turistic;
- regionarea potențialului turistic;
- promovarea potențialului turistic.

Prin urmare, conceptul de bază al turismului este axat pe dezvoltarea unui turism durabil prin utilizarea în mod judicios și echilibrat a resurselor de mediu, în procesul de satisfacere a necesităților societății.

În plan economic, în cadrul cercetărilor efectuate în domeniul turismului pu-

tem aplica *teoria decizională*, care este structurată în trei etape: informare, analiză și evaluare. Cu alte cuvinte, metoda decizională a administrației publice în turism reprezintă o atitudine cu caracter determinat, adoptată după o serie de deliberări, hotărâri, corelând cerințele în funcție de gradul de certitudine impusă într-un context dat prin atingerea consensului în vederea realizării unui scop (obiectiv) sau unei finalități.

Referitor la valorificarea potențialului turistic, teoria decizională este cel mai important factor având rolul primordial, deoarece aplicarea corectă atât pe verticală, cât și pe orizontală a politicii promovate de stat în administrarea publică centrală și locală va spori posibilitatea asigurării unei dezvoltări durabile, inclusiv a turismului.

În *teoria cunoașterii* raportată la administrarea publică în valorificarea potențialului turistic trebuie să răspundem la întrebarea „Ce anume cercetăm?”; altfel spus, care este obiectul cunoașterii. Teoriile despre cunoaștere sunt tot atât de vechi ca și filozofia însăși [2].

În alți termeni, administrația publică trebuie să cunoască „starea de fapt”, realitatea în toate aspectele sale, adică principiile și legile ce guvernează producerea și însușirea cunoștințelor științifice, formele și metodele de descoperire, fixare și transmitere socială a adevărilor, interferența dintre cunoaștere și celelalte activități umane pentru consolidarea corelației dintre analiză și deciziile adoptate în beneficiul comunității pe care o administrează.

O altă teorie cu care relaționează administrația publică în valorificarea

potențialului turistic este *teoria informației*. Pornind de la diferitele reprezentări sistematice ale eficienței transferului de informație în comunicarea mesajelor măsurabile, Botezatu Petre menționează că știința poate fi interpretată drept „cunoaștere adunată în sistem” [1].

Această teorie a informației poate fi aplicată în administrația publică pentru a lua decizii funcționale, în vederea eficientizării. Având ca scop al cercetării relevarea rolului administrației publice în valorificarea potențialului turistic, menționăm că pentru realizarea scopului investigației este nevoie să fie utilizate mai multe metode, printre care: metoda structural-funcțională, metoda observației, inducția, deducția, metoda comparativă, analiza de conținut, metodă instituțională. Folosirea tuturor acestor metode îmbogățește foarte mult investigația științifică.

Metoda structural-funcțională. Componenta acestei metode este legată de rolul și scopul cercetării activității administrației publice centrale și locale în domeniul turismului. Plecând de la faptul că toate sferele publice sunt strâns interconectate, abordări similare sunt folosite pentru a studia influența reciprocă a acestora.

Metoda observației este esențială pentru înțelegerea specificului cunoașterii științifice, a principiilor și regulilor care stau la baza demersului și pentru elaborarea teoriilor științifice în domeniul turistic. Ea ne permite să examinăm activitatea administrației publice și să acumulăm informații cu privire la situația curentă privind valorificarea potențialului turistic.

Metoda inducției și metoda deducției. Legile naționale și internaționale, regulile logice impun ca orice afirmație sau raționament, acorduri, plan de acțiune, master plan de țară, orice strategii, cum ar fi Strategia de dezvoltare a turismului „Turism 2030”, precum și mecanismele puse în aplicare de către autoritățile publice pentru valorificarea potențialului turistic, pe care le utilizăm în investigația științifică, trebuie să fie justificate sau dovedite prin probe înainte de a fi concepute ca adevăr pentru a trage concluzii și a elabora recomandări.

Analiza de conținut este o metodă cantitativă prin excelență, având importanță pentru analiza relațiilor dintre conceptele ce vizează subiectul abordat în cazul nostru - domeniul turismului, pentru elaborarea istoriografiei problemei supuse analizei. Se accentuează astfel faptul ca scopul analizei, este axat, inclusiv pe formularea de concluzii privind rolul și funcțiile administrației publice în procesul de protejare și valorificare a turismului național și de elaborare a politicilor naționale în acest domeniu.

Metoda comparativă este utilizată pentru a analiza evoluția funcțională a autorităților publice în dependență de organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova prin prisma analizei strategiilor naționale și privind domeniul turismului pentru a evidenția asemănările și deosebirile ce marchează procesele de valorificare a potențialului turistic.

Metoda instituțională se aplică pentru a elucida principalele activități ale autorităților administrației pu-

blice desfășurate privind rolul valorificării potențialului turistic. Analiza instituțională în turism adaugă o dimensiune importantă pentru valorificarea turistică, deoarece legitimitatea poate fi unul dintre elementele-cheie ale imaginii destinației, împreună cu atracțiile naturale, costurile, mediul și multe altele. Prin urmare, analiza aspectelor instituționale în turism poate ajuta cercetătorii să înțeleagă mai bine imaginea unei destinații.

Pe lângă dezvoltarea imaginii turistice și chiar a sectorului turistic în sine, teoria instituțională poate contribui la înțelegerea schimbărilor din sector, prin concepte precum logica instituțională și complexitatea instituțională.

Astfel, metodele menționate examinează rolul administrației publice în procesul de valorificare a potențialului turistic. Metodele de analiză trebuie luate în considerare prin aplicarea lor urmărindu-se eficientizarea activității administrației publice la nivel central și local prin sporirea responsabilității pentru implementarea politicilor, strategiilor pe care se bazează dezvoltarea turismului.

Amploarea acestei activități economice ar putea fi principalul motiv pentru care turismul trebuie să fie considerat un factor important în dezvoltarea socială și economică a unei țări, a unei regiuni și a zonelor rurale, în special pentru care trebuie să se găsească cele mai potrivite metode și tehnici de analiză, astfel încât această activitate să conducă la cât mai multe implicații pozitive din punct de vedere economic, social și al protecției mediului.

Pentru evaluarea potențialului turistic se realizează analiza situației turistice existente, în cadrul căreia sunt evaluate oferta, cererea, concurența și tendințele pieței. Se stabilește diagnosticul care, ținând cont de rezultatele analizei situației, va permite identificarea punctelor forte și a punctelor slabe ale teritoriului, determinarea oportunităților și a riscurilor, ca în final să se decidă posibila dezvoltare a turismului în zonă evaluată.

Prin acordarea punctajelor fiecărei componente analizate, aprecierea se face în funcție de importanța și capacitatea actuală de atragere a turiștilor, dar mai ales în perspectivă. Zonarea turistică pornește de la inventarierea și cunoașterea tuturor componentelor de potențial turistic, natural și antropic, iar analiza cantitativă și calitativă a acestora permite să fie realizate circuite turistice. În urma analizelor efectuate se pot face propuneri către administrațiile locale sau regionale pentru a implementa proiecte de investiții în infrastructura locală [4].

Autorul E. Merce, cercetează tehnica de management utilizată în planificarea și controlul activităților, astfel încât realizarea investițiilor să se facă cu minimum de cheltuieli și în cel mai scurt timp posibil conform Principiului Pareto [12]. Pentru identificarea problemelor cu care se confruntă turiștii și rezidenții, se poate efectua observarea directă la fața locului, pot fi stimulate discuțiile cu factori de răspundere din administrațiile locale, pot fi realizate și completate chestionare având ca subiecți-țintă responsabilii din administrațiile locale, turiștii, proprietarii de

pensiuni sau antreprenorii și, nu în ultimul rând, rezidenții [5].

În contextul celor menționate, concluzionăm că aceste cercetări sunt importante pentru studiile de perspectivă în domeniul turismului, deoarece evoluția turismului va oferi noi abordări care pot fi utilizate pentru a înțelege directivele viitoare și ar putea duce la implicații practice privind gestionarea publică a dezvoltării turismului. Metodele și tehnicile de cercetare pentru valorificarea potențialului turistic se folosesc pentru determinarea unor indicatori cantitativi și calitativi cu ajutorul cărora putem afla „starea de fapt” a acestei activități economice.

Aceste metode și tehnici se vor folosi pentru:

- maximizarea consumului - se urmărește stimularea consumatorilor pentru a crește cererea, cerere care determină creșterea producției, care, la rândul ei, va determina creșterea gradului de ocupare a forței de muncă. Odată cu creșterea gradului de ocupare cresc, evident, și veniturile;

- maximizarea satisfacției consumatorului - prin bunurile și serviciile pe care le oferă consumatorilor, orice firmă încearcă să satisfacă cât mai bine nevoile acestora, pentru ca în momentul consumului aceștia să obțină satisfacția pe care o doresc în momentul achiziționării bunului sau serviciului respectiv;

- maximizarea posibilităților de alegere – consumatorilor trebuie să li se propună să aibă o gamă largă de produse și servicii din care ei să aibă posibilitatea de a alege;

- maximizarea calității vieții - aceasta se referă nu doar la calitatea, cantitatea,

disponibilitatea și costul bunurilor, ci și la calitatea mediului natural și cultural;

- minimizarea costurilor pentru realizarea infrastructurii necesare, precum și a costurilor pentru exploatarea structurilor de cazare și masă.

BIBLIOGRAFIE

1. Botezat E. Strategii manageriale în turism. București: Editura Economică, 2003, p. 342.
2. Bryson J. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: a Guide to Strengthening and Sustaining Organisational Achievements. San Francisco: Jossey Bass, 2011, pag. 576.
3. Cocean P. și colab. Geografia Generală a Turismului (capitolul "Resurse turistice"), Cluj Napoca, 2005.
4. Candea M. și autorii, Potențialul turistic al României și amenajarea turistică a spațiului Bucuresti, Editura Universitară , 2003, p. 342.
5. Cooper C., Fletcher J., Gilbert D., Fiall A., Wanhill S. Tourism principles and practice. 3 edition Publisher Prentice Hall, 2006.
6. Dinu M. Geografia Turismului (capitolul „Geografia resurselor pentru turism”), București: Editura Universitară, 2009.
7. Edgell D. L., Del Mastro, A. M., Smith, G., și Swanson, J. R., Politica și planificarea turismului: ieri, azi și mâine. Elsevier, 2008.
8. Frechtling D.C. Prognozarea cererii de turism: metode și strategii. Butterworth - Heinemann, 2001.
9. Glăvan V., Potențialul turistic și valorificarea sa, București: Editura „Fundației România de Maine”, 1996. Cercetări privind stabilirea criteriilor de identificare a resurselor turistice și a categoriilor de patrimoniu turistic. Ministerul Turismului - Institutul de Cercetare pentru Turism, București, 2006.
10. Hall M. C. Viitorul cercetării în turism. Metode de cercetare în turism: integrarea teoriei cu practica. CABIE, 2005, pp. 221-231.
11. Iordan I. Nicolescu E. O metodă de determinare a potențialului turistic. Lucrările celui de al II-lea Colocviu Național de Geografia Turismului, București: Sport - Turism, 1973, p. 35 - 38.
12. Merce E. Marketing turistic. București: Oscar Print, 2006, p. 108.
13. Posea G., Popescu N., Ielenicz M. Zonarea județelor din România după potențialului turistic. Lucrările Colocviului Național de Geografia Turismului, Institutul de Geologie și Geografie al Academiei RSR. București, 1969, p. 73 - 82.

Prezentat: 21.10.2021.

E-mail: alionavesca74@gmail.com

REPUBLICA MOLDOVA – ASPIRAȚII EUROPENE ȘI IMPEDIMENTELE INTEGRĂRII

REPUBLIC OF MOLDOVA - EUROPEAN ASPIRATIONS AND IMPROVEMENTS TO INTEGRATION

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1\(113\).13](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1(113).13)

CZU 327(478)

Dana PAIU,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

After the signing of the Association Agreement between the Republic of Moldova and the European Union on June 27, 2014, it was obvious that the European option becomes a priority for the future of the Republic of Moldova. Although the political forces present in the arena of Moldova were divided into two almost equal segments: some opted for European Integration, others opted for the Eurasian Union.

In this context, the European aspirations of the Republic of Moldova were clearly outlined and, in the same way, the main impediments to EU integration were formulated. The contradictions between the two options were like litmus paper that marked the differences and possible obstacles to integration. The task of the politicians was to make the road outlined in the Association Agreement as fast as possible, with tangible results and the achievement of the goals outlined in the Agreement. But it was not to be, the road traveled was much more difficult, with multiple errors, hesitations and political failures due to which the Republic of Moldova is still at a crossroads of history.

Keywords: *integration, European Union, Eurasian Union, aspirations, impediments.*

REZUMAT

După semnarea Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană la data de 27 iunie 2014 era evident că opțiunea europeană devine prioritară pentru viitorul Republicii Moldova. Deși forțele politice prezente pe arena Republicii Moldova se divizau în două segmente, aproape egale: unii optau pentru integrarea europeană, alții optau pentru Uniunea Euroasiatică.

În acest context, s-au conturat clar aspirațiile europene ale Republicii Moldova și, la fel, au fost formulate principalele impedimente ale integrării în UE. Contradicțiile

dintre cele două opțiuni au fost ca hârtia de turnesol care a marcat diferențele și posibilele obstacole în calea integrării. Sarcina politicianilor a fost ca drumul conturat în cadrul Acordului de Asociere să fie parcurs cât mai rapid, cu rezultate palpabile și atingerea scopurilor schițate în Acord. Dar n-a fost să fie, drumul parcurs a fost mult mai anevoios, cu multiple erori, ezitări și cedări politice din care cauză Republica Moldova și astăzi se găsește la o răscruce a istoriei.

Cuvinte-cheie: integrare, Uniunea Europeană, Uniunea Euroasiatică, aspirații, impedimente.

Mecanismele integrării europene presupun, în primul rând, integrarea economică și geo-economică. Unul dintre criteriile de bază pe care le înaintează Europa unită țărilor care doresc să adere este nivelul dezvoltării economice – PIB-ul pe cap de locuitor, potențialul de evoluție a economiei și de integrare a ei în circuitul european. Republica Moldova, în anii 90, a parcurs un drum greu de la economia planificată, dintr-un regim totalitar, spre o economie liberă de piață. Au fost privatizate întreprinderile industriale, a fost privatizat pământul și gospodăriile agricole, în felul acesta asigurându-se o platformă legală pentru dezvoltarea economiei de piață. Evident, că aceste transformări au condus și la excese și la erori soldate cu dispariția unor întreprinderi mari industriale, care asigurau locuri de muncă și, respectiv, impozite consistente. Distrugerea gospodăriilor agricole și fărâmițarea lor în mici gospodării de fermieri s-a soldat cu scăderea drastică a nivelului producției agricole, a scăderii veniturilor, impozitelor și nivelului de viață a lucrătorilor din agricultură.

Foarte mulți muncitori antrenați odinioară la marile întreprinderi s-au pomenit fără un loc de lucru, ceea ce a condus la o creștere drastică a șomajului, transformat ulterior într-o

The mechanisms of European integration presuppose, first and foremost, economic and geoeconomic integration. One of the basic criteria that a united Europe puts forward for the countries that want to join is the level of economic development - GDP per capita, the potential for the evolution of the economy and its integration into the European circuit. The Republic of Moldova, in the 1990s, has taken a difficult path from a planned economy, from a totalitarian regime, to a free market economy. Industrial enterprises were privatized, land and farms were privatized, thus providing a legal platform for market economy development. Obviously, these transformations have led to both excesses and errors resulting in the disappearance of large industrial enterprises that provided jobs and, respectively, substantial taxes. The destruction of agricultural holdings and their fragmentation into smallholder farms have led to a drastic decline in the level of agricultural production, a decrease in income, taxes and the standard of living of agricultural workers.

Many formerly trained workers in large enterprises found themselves without a job, which led to a sharp rise in unemployment, which later turned into a migration of the active population to

migrare a populației active în piețele din est și vest. În felul acesta, a apărut o diasporă importantă în Federația Rusă și în țările Europei Apusene, iar Republica Moldova din ultimii ani se confruntă cu o acută lipsă de cadre profesionale.

Agricultura Republicii Moldova se află într-o etapă de tranziție și de formare care nu poate asigura profituri și impozite necesare statului. În consecință, pentru comparație, PIB-ul pe cap de locuitor în Republica Moldova, în anul 1994, a fost de 402 dolari SUA [7], în anul semnării Acordului de Asociere în 2014, PIB-ul pe cap de locuitor constituia 4979 dolari SUA [9, p. 5]. Și în anul 2020, ca an de referință, PIB-ul pe cap de locuitor a înregistrat valoarea de 4512 dolari SUA [10]. Pentru Uniunea Europeană acest indice raportat la Germania, ca la una din țările cu cea mai evoluată economie este următorul – 45 735 dolari SUA [11] și evident trebuie să ne raportăm și la cei doi vecini: România și Ucraina, care în perioada vizată au înregistrat cotele la PIB pe cap de locuitor – 12797 dolari SUA [12] și, respectiv, 3653 dolari SUA [13].

Este cert faptul că Uniunea Europeană, prin proiectele sale, contribuie la ridicarea nivelului de viață, la schimbarea calității vieții în Republica Moldova, dar ea nu poate substitui aportul statului care are aspirații europene. Republica Moldova este obligată să fortifice eforturile de relansare a industriei, în deosebi, a agriculturii și să încheie procesul de tranziție la o agricultură performantă – acesta fiind un potențial care va fi eficient utilizat în anii următori, căci problema asigurării cu alimente devine una primordială pentru omenire.

Integrarea în UE nu poate fi conce-

the eastern and western markets. Thus, an important diaspora has emerged in the Russian Federation and in Western European countries, and the Republic of Moldova in recent years is facing an acute shortage of professionals.

Moldova's agriculture is in a phase of transition and formation that cannot provide the necessary profits and taxes to the state. Consequently, for comparison, the GDP per capita in the Republic of Moldova in 1994 was US \$ 402 [7], in the year of the signing of the Association Agreement in 2014, the GDP per capita was 4979 US dollars [9, p. 5]. And in 2020, as a reference year, GDP per capita was 4512 US dollars. [10] For the European Union this index compared to Germany, as in one of the countries with the most developed economy is the following - 45 735 US dollars [11] and obviously we must also refer to the two neighbors: Romania and Ukraine which in the period GDP per capita - 12797 US dollars [12] and 3653 US dollars [13] respectively.

It is certain that the European Union, through its projects, contributes to raising the standard of living, to changing the quality of life in the Republic of Moldova, but it cannot replace the contribution of the state that has European aspirations. The Republic of Moldova is obliged to strengthen its efforts to relaunch the industry, especially the agricultural ones, and to complete the process of transition to a successful agriculture - this being a potential that will be used effectively in the coming years. humanity.

EU integration cannot be conceived without the effort to integrate into the

pută fără efortul de integrare în structurile globale ale comerțului și repartiției materiilor prime și a mărfurilor.

Deși a acceptat calitatea de membru al Organizației Mondiale a Comerțului, Republica Moldova promovează și pe viitor va promova o politică comercială de liber-schimb, păstrând elementele de protecționism pentru anumite sectoare vitale, mizând foarte mult pe refacerea industriei și dezvoltarea industriei prelucrătoare de produse agricole.

Volumul de mărfuri exportate de Republica Moldova în anul 2020 este un indicator al preferinței piețelor de desfacere în care vestul prevalează asupra estului și este un indiciu clar pentru politicienii Republicii Moldova, cărui curs trebuie să-i dea preferință: 66,73 % export în UE vizavi de 8,73 % export în Federația Rusă [14].

Unul din factorii decisivi pentru integrarea europeană este cel al imaginii Republicii Moldova în spațiul european și global, precum și cel intern. Este curios faptul că imaginea statului nostru a fost foarte favorabilă pentru europeni până în anul 1998, când prezentam o noutate geopolitică și culturală. După care a urmat o perioadă de deteriorare a imaginii statului nou format prin alegerea în anul 2001 a unei guvernări majoritare comuniste, fapt ce a demonstrat că nostalgiile post-sovietice au dominat atunci spațiul politic.

După anul 2014 s-a scris mult și s-a vorbit despre miracolul democratic moldovenesc, despre istoria de succes a Republicii Moldova și despre apropierea reală de momentul integrării europene. Dar și aici imaginea Republicii Moldova a fost „devalizată” prin furtul

global structures of trade and the distribution of raw materials and goods.

Although it has accepted the status of member of the World Trade Organization, the Republic of Moldova promotes and will promote in the future a free trade policy, keeping the elements of protectionism for certain vital sectors, relying heavily on the recovery of industry and development of manufacturing of agricultural products.

The volume of goods exported by the Republic of Moldova in 2020 is an indicator of the preference of overseas markets in which the west prevails over the east and is a clear indication for the politicians of the Republic of Moldova, whose course should give preference: 66.73% export to the EU compared to 8.73% exports to the Russian Federation [14].

One of the decisive factors for European integration is the image of the Republic of Moldova in the European and global space, and the internal one. It is curious that the image of our state was very favorable for Europeans until 1998, when we presented a geopolitical and cultural novelty. This was followed by a period of deterioration in the image of the newly formed state through the election of a communist majority government in 2001, which showed that post-Soviet nostalgia dominated the country's political space.

After 2014, a lot has been written and talked about the democratic miracle of Moldova, about the successful history of the Republic of Moldova and about the real approach to the moment of European integration. But even here the image of the Republic of Moldova was "robbed" by the theft of the billion, by

miliardului, prin laundromat-ul rusesc, prin corupția din justiție și structurile de stat. În prezent, eforturile de refacere a acestei imagini în plan european sunt ineficiente, deoarece accentele negative persistă și sunt mai puternice ca șoc al conștientizării imaginii Republicii Moldova. Probabil, discursul politic al conducătorilor statului trebuie să sufere o modificare radicală în favoarea unei imagini pozitive și se cere mobilizarea totală a eforturilor diplomatice și culturale pentru relansarea unei imagini atractive a statului Republica Moldova, care-și propune să intre în marea familie unită europeană.

Surprinzător, dar în perioada anilor 2017 – 2018, în Raportul Comisiei și al Parlamentului European, a fost constatată o situație pozitivă economică, progrese în implementarea reformelor în administrarea publică, în domeniul cercetării și inovării, și în consolidarea Zonei de Liber Schimb. Rămânând probleme nesoluționate în domeniul combaterii corupției la nivel înalt și în reforma justiției, unde nu s-a reușit ingerința politică [1, p. 64-65]. Autoritatea statului depinde în cea mai mare măsură de imaginea pe care și-o creează în ochii propriilor cetățeni, căci statul este, în viziunea lui Constantin Stere, „haină juridică a poporului” [2, p. 72]. Republica Moldova a moștenit un sistem juridic format într-un regim totalitar.

Drepturile omului, unul dintre principiile de bază ale Uniunii Europene, sunt violate și sistemul juridic suportă consecințele. Imaginea sistemului este într-o continuă cădere, iar partea statistică care este demonstrată prin procesele de la CEDO ne arată ineficiența

the Russian laundromat, by corruption in the judiciary and state structures. At present, efforts to restore this image at the European level are ineffective, as negative accents persist and are stronger as a shock to the awareness of the image of the Republic of Moldova. Probably, the political discourse of the leaders of this state must undergo a radical change in favor of a positive image and requires the full mobilization of diplomatic and cultural efforts to relaunch a beautiful, attractive image of the state of Moldova, which aims to enter the big family. European Union.

Surprisingly, in the period 2017-2018, the Report of the Commission and the European Parliament found a positive economic situation, progress in implementing reforms in public administration, research and innovation, and strengthening the Free Trade Area. Remaining unresolved issues in the fight against high-level corruption and in the reform of the judiciary where political interference has failed. [1, pp. 64-65] The authority of the state depends to a large extent on the image it creates in the eyes of its own citizens, because the state is, in the view of Constantin Stere, "the legal garment of the people." [2, p. 72] The Republic of Moldova inherited a legal system formed in a totalitarian regime.

Human rights, one of the basic principles of the European Union, are violated and the legal system bears the consequences. The image of the system is in a continuous decline, and the statistical part that is demonstrated by the ECHR processes shows us the inefficiency of the legal system in the Republic of Moldova. In 2020, 1054 lawsuits were

sistemului juridic din Republica Moldova. În anul 2020, pe rol la CEDO erau înscrise 1054 procese, iar suma despăgubirilor din anul 1990 până în prezent se ridică la cifra de 19,263,793.44 Euro [8]. Fără redresarea acestui compartiment al aderării la UE – sistemul juridic, nu poate fi vorba despre un progres în relațiile cu Europa. Schimbarea sistemului politic în funcție de alegerile care au loc aduc în prim-plan o altă problemă - cea a cenzurii. Partidele de stânga, obținând guvernarea prin diverse metode, încearcă să instaleze cenzura, din care cauză, potrivit Raportului privind Libertatea Presei din 2020, Reporterii fără Frontiere au plasat Republica Moldova pe locul 91 în cadrul Indicelui Global al Libertății Presei – și cu fiecare an care trece cade, tot mai jos, în această ierarhie [6]. Iar integrarea europeană fără libertatea de exprimare este de neconceput, deci, acesta este un domeniu la care trebuie să se lucreze fundamental. Un alt flagel care trebuie combătut cu vehemență este corupția politică. Politicienii migrează de la partid la partid, fiind stimulați financiar, formându-se în felul acesta majorități parlamentare care aprobă legi în favoarea unor grupuri de interese. Drept urmare se destabilizează situația politică, economică și juridică.

În anul 2016, odată cu schimbarea guvernării, când președinte a fost ales Igor Dodon, s-a început schimbarea accentului de pe vectorul european pe vectorul euroasiatic și în felul acesta a apărut o nouă direcție în cursul evoluției statului Republica Moldova. Cea de-a doua etapă, fiind mai scurtă ca timp, se caracterizează printr-o accen-

filed with the ECHR, and the amount of compensation from 1990 to the present amounts to 19,263,793.44 Euros. [8] Without the recovery of this EU accession compartment - the legal system, there can be no progress on relations with Europe. Changing the political system according to the elections that are taking place brings to the fore another issue, that of censorship. The left-wing parties are gaining power by trying to install censorship, which is why the Republic of Moldova, according to the 2020 Press Freedom Report, Reporters Without Borders has placed Moldova 91st in the Global Press Freedom Index - and every year that passes falls, lower and lower, in this hierarchy. [6] And European integration without freedom of expression is inconceivable, so this is an area that needs to be fundamentally addressed. Another scourge that must be vehemently fought is political corruption. Politicians migrate from party to party, being financially stimulated, thus forming parliamentary majorities that pass laws in favor of interest groups. As a result, the political, economic and legal situation is destabilizing.

In 2016, with the change of government, when Igor Dodon was elected president, the shift from the European vector to the Eurasian vector began to change, and in this way a new direction emerged during the evolution of the Republic of Moldova. The second stage being shorter in time is characterized by a strong influence from the Russian Federation in order to isolate the Republic of Moldova from the integrationist policy of Ukraine and the policy of Romania.

Political instability has caused the Eu-

tuată influență din partea Federației Ruse în scopul izolării Republicii Moldova de politica integraționistă a Ucrainei și de politica României.

Instabilitatea politică a făcut ca vectorul european să facă un nou zigzag odată cu venirea la cârma statului Republicii Moldova a Președintelui I. Dodon, când are loc schimbarea de accente de pe vectorul european pe vectorul euroasiatic, partener strategic fiind declarată Federația Rusă, iar reintrarea pe piețele rusești și cele din Uniunea Vamală și euroasiatică fiind declarate ca o prioritate națională. Parcă intuind schimbările ce se preconizau în Republica Moldova în urma venirii la putere a socialiștilor, Consiliul Uniunii Europene, la data de 15 februarie 2016, într-un mod tranșant a schițat acțiunile prioritare pe care este obligat să le întreprindă Guvernul Republicii Moldova: depolitizarea instituțiilor de stat; reforma administrației publice; combaterea corupției sistemice; reforma sectorului financiar-bancar; investigarea fraudei bancare și recuperarea fondurilor deurnate; independența și eficiența în justiție; asigurarea unui climat benefic pentru oamenii de afaceri; consolidarea cooperării cu societatea civilă și mass-media. Reacția Guvernului Republicii Moldova a fost una formală. În Raportul publicat la data de 18 februarie 2016 de către Guvernul Republicii Moldova privind Planul Național de Implementare a Acordului de Asociere se stipula o îndeplinire a angajamentelor luate doar în proporție de 63%, ceea ce nu corespundea evaluării făcute de experții europeni care vedeau această cifră și mai mică [3, p. 255-256]. Dacă

ropean vector to zigzag with the arrival of President I. Dodon at the helm of the state of the Republic of Moldova, when the change of accents from the European vector to the Eurasian vector takes place, the Russian Federation being declared a strategic partner. Russian markets and those in the Customs and Eurasian Union, being declared a national priority. As if intuiting the changes that were expected in the Republic of Moldova following the coming to power of the Socialists, the Council of the European Union, on February 15, 2016, sharply outlined the priority actions that the Government of the Republic of Moldova is obliged to take: depoliticizing institutions Of the state; public administration reform; combating systemic corruption; financial-banking sector reform; investigating bank fraud and recovering embezzled funds; independence and efficiency in the judiciary; ensuring a beneficial climate for business people; strengthening cooperation with civil society and the media. The reaction of the Government of the Republic of Moldova was a formal one. The Report published on February 18, 2016 by the Government of the Republic of Moldova on the National Implementation Plan of the Association Agreement stipulated a fulfillment of the commitments made only in proportions of 63%, which did not correspond to the assessment made by European experts who saw this figure and smaller. [3, pp. 255-256] Were it not for the formal approach of the Moldovan authorities, the process of Moldova's association with the EU would have been easier in the accession stages and we would not have found

n-ar fi fost abordarea formală din partea autorităților moldovenești, procesul de asociere a RM la UE ar fi parcurs mai ușor etapele aderării și nu ne-am fi pomenit într-o situație de blocaj financiar și instituțional.

Unul din motoarele latente ale integrării europene a Republicii Moldova este componenta multiethnică. Ceea ce trebuie să înțeleagă exponenții etniilor conlocuitoare este faptul că Europa le oferă nu doar o altă calitate a vieții, dar și un nou statut social. Europa este o federație de state care optează pentru o structură regională federativă în care s-ar regăsi fiecare minoritate etnică.

Modelul european al euroregiunilor a dat rezultate pozitive „...în zone atât de controversate cum ar fi Silezia sau Alsacia a dat posibilitate ca anumite tensiuni să scadă, iar populațiile minoritare locale să se simtă mai confortabil.” [5, p. 57].

Concomitent trebuie să ținem cont și de problemele care se cer soluționate de către Republica Moldova pentru a fi admisă în Uniunea Europeană. Cât timp nu este soluționat conflictul din estul Republicii Moldova, situația externă și internă rămâne tensionată și Uniunea Europeană evident că nu-și poate permite aderarea unui stat cu asemenea probleme. Paralel cu aceasta, relațiile foarte încordate dintre UE și Federația Rusă nu favorizează evacuarea trupelor rusești de pe teritoriul Republicii Moldova, ceea ce stopează procesul de integrare europeană [4, p. 238].

Implementarea Acordului de Asociere este o procedură complexă care solicită mobilizarea nu doar a întregii populații a Republicii Moldova, dar și o deschidere deosebită din partea

ourselves in a situation of financial deadlock. and institutional.

One of the latent engines of the European integration of the state of the Republic of Moldova is the multiethnic component. What the exponents of the cohabiting ethnic groups do not understand is that Europe offers them not only a different quality of life, but also a new social status. Europe is a federation of states that opts for a federative regional structure in which every ethnic minority would be found.

The European model of Euroregions has yielded positive results "...in areas as controversial as Silesia or Alsace, it has made it possible to reduce some tensions and make local minority populations more comfortable." [5, p. 57]

At the same time, we must take into account the issues that need to be resolved by the Republic of Moldova in order to be admitted to the European Union. As long as the conflict in the east of the Republic of Moldova is not resolved, the external and internal situation remains tense and the European Union obviously cannot afford the accession of a state with such problems. At the same time, the very tense relations between the EU and the Russian Federation do not favor the evacuation of Russian troops from the territory of the Republic of Moldova, which stops the European integration processes. [4, p. 238]

The implementation of the Association Agreement is a complex procedure that requires the mobilization not only of the entire population of the Republic of Moldova, but also a special openness from the European Union. This is a process in which both parties

Uniunii Europene. Acesta fiind un proces în care ambele părți implicate au de câștigat și au de pierdut în cazul unui insucces. De aceea, se impune o conlucrare armonioasă care va aduce schimbări radicale în sistemul economic, politic, social, juridic și cultural al Republicii Moldova [3, p. 276].

Republica Moldova a fost la un pas de aderare la Uniunea Europeană. Făcând câteva eforturi, a semnat Acordul de Asociere între Republica Moldova și UE la 27 iunie 2014 la Bruxelles, ceea ce urma de realizat, trebuia de respectat Acordul cadru care prevedea însușirea legislației europene și lupta cu corupția. În mare parte aceste materiale au fost traduse și implementate de România, care le oferea gratuit Republicii Moldova, dacă politicienii ar fi acceptat acest lucru. Însă, în realitate, lucrurile au luat o turnură neașteptată. A suferit fiasco „povestea de succes”, a venit „laundromat-ul rusesc” cu miliardele spălate prin băncile moldovenești și fraudă bancară care a spulberat orice iluzie în privința aderării. Cu toate acestea, considerăm că vectorul european rămâne prioritatea națională a Republicii Moldova, că aceste eșecuri sunt niște erori temporare care vor fi ocolite și vom ajunge pe drumul drept al aderării, fiind în pas cu toată Europa de Sud-Est.

Criza politică din ultimii ani, 2018-2021, a accentuat și mai mult necesitatea asumării vectorului vestic în contrapondere cu cel estic. Votul covârșitor al diasporei la alegerile prezidențiale din 2020 arată prioritatea cursului european. Noua conducere a Republicii Moldova, prin persoana președintelui

have to win and lose in case of failure. Therefore, a harmonious cooperation is required that will bring radical changes in the economic, political, social, legal and cultural system of the Republic of Moldova. [3, p. 276]

The Republic of Moldova was on the verge of joining the European Union. After some efforts, he signed the Association Agreement between the Republic of Moldova and the EU on June 27, 2014 in Brussels, which was to be done, the Framework Agreement which provided for the adoption of European legislation and the fight against corruption had to be respected. Most of these materials were translated and implemented by Romania, which provided them free of charge to the Republic of Moldova, if politicians had accepted this. But in reality, things took an unexpected turn. The "success story", the "Russian laundromat" with billions laundered by Moldovan banks and the bank fraud that shattered any illusion of accession, suffered a fiasco. However, we believe that the European Vector remained the national priority of the Republic of Moldova, that these failures are temporary errors that will be avoided and we will reach the right path of accession, being in step with the whole of Southeast Europe.

The political crisis of recent years, 2018-2021, has further accentuated the need to take on the Western vector as opposed to the Eastern one. The overwhelming vote of the diaspora in the 2020 presidential election shows evidence of the European course. The new leadership of the Republic of Moldova, through the person of President Maia Sandu, even at the first meetings

Maia Sandu, chiar la primele întâlniri organizate în afara țării: România, Ucraina, Franța [15], Germania ș.a., a reiterat preferința pentru integrarea europeană a țării noastre. Președintele Republicii Moldova Maia Sandu a relansat procesele de apropiere de statele membre UE și poziția ei este acceptată de liderii acestei comunități, ne face să credem că în fața Republicii Moldova se deschide o nouă pagină din cartea integrării europene. La data de 3 martie 2022 a fost semnată cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, astfel a fost deschis un nou capitol în istoria politică a țării noastre.

organized abroad: Romania, Ukraine, France [15], Germany, etc., reiterated the preference for the European integration of our country. The President of the Republic of Moldova Maia Sandu has relaunched the processes of rapprochement with the EU Member States and her position is accepted by the leaders of this community, leads us to believe that a new page of the European integration book is opening before the Republic of Moldova. On March 3, 2022, the application for the accession of the Republic of Moldova to the European Union was signed, thus opening a new chapter in the political history of our country.

BIBLIOGRAFIE

1. Chirtoacă Natalia. Evoluția cadrului instituțional al Uniunii Europene în contextul integrării de noi membri și perspective pentru Republica Moldova. Monografie. Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice. Redimensionarea politicii externe și interne a Republicii Moldova. Chișinău: CEP USM, 2019, 210 p.
2. Grecu Raisa. Stere-Juristul. Chișinău: Universul, 2008, 248 p.
3. Juc Victor. Dimensiuni ale relațiilor internaționale contemporane. Monografie. Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice. Chișinău: S.n., ÎS FEP Tipografia Centrală, 2019, 296 p.
4. Țâu Nicolae, Poștaru Elvira. Integrarea Economică Europeană. Chișinău: Tipografia Print Caro, 2019, 240 p.
5. Serebrian Oleg. Politică și geopolitică. Chișinău: Cartier, 2004, 160 p.
6. Ambasada SUA în Republica Moldova. Declarația Comună privind libertatea presei cu ocazia Conferinței Mondiale privind Libertatea Presei. <https://md.usembassy.gov/ro/declaratia-comuna-privind-libertatea-presei-cu-ocazia-conferintei-mondiale-privind-libertatea-presei/> (accesat la 17.06.2021).
7. Cum a evoluat economia Republicii Moldova în ultimii 20 de ani. Plus o comparație cu România. https://economie.hotnews.ro/stiri-finante_banci-9156522-cum-evoluat-economia-republicii-moldova-ultimii-20-ani-plus-comparatie-romania.htm (accesat la 02.06.2021).
8. Gribincea Vladislav, Goinic Daniel. Republica Moldova la Curtea Europeană a Drepturilor Omului în anul 2020. Notă analitică, 29 ianuarie 2021. <https://crjm.org/wp-content/uploads/2021/01/Nota-analitica-CEDO-2021.pdf> (accesat la 17.06.2021).
9. Ministerul Economiei. Raport privind sărăcia în Republica Moldova – 2014. Chișinău, 2015. https://mei.gov.md/sites/default/files/raport_privind_saracia_in_republica_moldova_2014.pdf (accesat la 02.06.2021).

10. <https://www.worldbank.org/en/country/moldova/overview#3> (accesat la 17.06.2021).
11. <https://knoema.com/atlas/Germany/GDP-per-capita> (accesat la 10.06.2021).
12. <https://knoema.com/atlas/Romania/GDP-per-capita> (accesat la 14.06.2021).
13. <https://knoema.es/atlas/Ucrania/PIB-per-c%C3%A1pita> (accesat la 16.06.2021).
14. <https://statistica.gov.md/category.php?l=en&idc=336> (accesat la 11.06.2021)
15. <https://franta.mfa.gov.md/content/vizita-pre%C8%99edintelui-republicii-moldova-maia-sandu-la-paris-3-4-februarie-2021>

Prezentat: 07.03.2022.

E-mail: dana.paiu@mail.ru

INSTRUMENTE ÎN CURS DE DEZVOLTARE ALE RECUPERĂRII BUNURILOR INFRAȚIONALE

DEVELOPING INSTRUMENTS FOR THE RECOVERY OF CRIMINAL ASSETS

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1\(113\).14](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1(113).14)

CZU: 343.272

Alesea SCORPAN,
doctorandă,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

There is a global trend towards the widespread application of confiscation of criminal assets, especially those obtained as a result of corruption offenses. Given that criminals are becoming increasingly intelligent and already know the tools used by law enforcement agencies, it is becoming increasingly difficult to fight crime.

Through this article we set out to research new methods used by other states or proposed by some authors in the field of recovery of criminal assets. We all know the tools such as confiscation, requests for international legal assistance, seizure, but these are the tools that float above the water, long visible and known not only by law enforcement agencies but also by criminals. What is of real interest are the instruments that are at the „bottom of the sea” where not every state had the courage to sink, but they found a real treasure, materialized in recovered criminal property.

Some tools are taken from the practice of British law, others are just ideas from practitioners who have worked in the field of criminal property recovery.

Confiscation of property is an important tool in the fight against crime, we do not deny the importance of official instruments, but we consider it appropriate to widen the limits imposed by national legislation in this field.

Keywords: *recovery, confiscation, seizure, criminal property, illicit enrichment, civil damages.*

REZUMAT

Există o tendință globală reprezentată de aplicarea pe scară largă a confiscării veniturilor infracționale, în special a celor obținute ca urmare a infracțiunilor de corupție. Ținând cont de faptul că infractorii devin din ce în ce mai inteligenți și cunosc deja instrumentele utilizate de organele de aplicare a legii, devine din ce în ce mai dificil de a lupta cu criminalitatea.

Prin acest articol ne-am propus să cercetăm noi metode utilizate de alte state sau propuse de unii autori în domeniul recuperării bunurilor infracționale. Toți cunoaștem instrumentele precum confiscarea, cereri de asistență juridică internațională, sechestrarea, însă acestea sunt instrumentele superficiale, demult vizibile și cunoscute nu doar de organele de aplicare a legii, dar și de infractori. Ceea ce prezintă interes adevărat sunt instrumentele care se află la „fundul mării”, acolo unde nu fiecare stat a avut curajul să se scufunde, însă au dat de o adevărată comoară, materializată în bunuri infracționale recuperate.

Unele instrumente sunt luate din practica legislației britanice, altele sunt doar idei ale practicienilor care au activat în domeniul recuperării bunurilor infracționale.

Confiscarea bunurilor este un instrument important în lupta împotriva criminalității, nu negăm importanța instrumentelor oficiale, însă considerăm oportună lărgirea limitelor impuse de legislația națională în acest domeniu.

Cuvinte-cheie: recuperare, confiscare, sechestrare, bunuri infracționale, îmbogățire ilicită, daune civile.

Introducere. Inițiativa de recuperare a activelor furate, cunoscută ca StAR, un proiect comun al Grupului Băncii Mondiale, a constatat că membrii Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) se orientează din ce în ce mai mult spre căi mai puțin tradiționale de recuperare a activelor. Deși confiscarea bazată pe o cauză penală este în general considerată instrumentul cel mai evident în returnarea activelor, în multe cazuri analizate de StAR s-au folosit instrumente administrative pentru înghețarea activelor, confiscarea civilă, plăți pentru repararea prejudiciului și acorduri de decontare pentru a facilita returnarea activelor [6, p. 1].

Ideile principale ale cercetării. Fenomenul criminalității este mereu în dezvoltare. Așa cum noi cercetăm metode noi în lupta cu ea, la rândul său, criminalitatea găsește lacune și în baza cercetărilor noastre găsește căi de ocolire a pedepselor. Astfel, fiind în căutarea metodelor și instrumentelor

noi în lupta cu criminalitatea în domeniul recuperării bunurilor infracționale, nu ne rămâne decât să recurgem la instrumente noi, mai puțin cunoscute în Republica Moldova, dar deja de mult timp utile și utilizate pe larg în statele dezvoltate. Unele instrumente sunt greu a fi implementate în Republica Moldova pentru că ar fi nevoie de numeroase schimbări în legislație și chiar în Constituție, în prevederile ce țin de dreptul de proprietate. Pentru o mai bună înțelegere a celor expuse vom enumera instrumentele ce ar putea fi utilizate în recuperarea bunurilor infracționale sau care sunt deja utilizate, dar le considerăm în curs de dezvoltare deoarece nu au o bază legală tradițională care nu ar putea fi dezbătută cu ușurință în instanțele de judecată.

Infrațiuni de îmbogățire ilicită. Infrațiunea de îmbogățire ilicită ajută la recuperarea activelor prin relaxarea sarcinii de obținere a probelor. Procurorii trebuie doar să demonstreze că un inculpat nu își poate justifica fondurile

ilicite prin surse legitime de venit. Articolul 20 din UNCAC (Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției) solicită sub rezerva Constituției sale și a principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, fiecărui stat parte să adopte măsuri legislative și alte măsuri care se dovedesc a fi necesare pentru a atribui caracterul de infracțiune, în cazul în care actele au fost săvârșite cu intenție, îmbogățirii ilicite, adică o mărire substanțială a patrimoniului unui agent public pe care acesta n-o poate justifica rezonabil în raport cu veniturile sale legitime [2, art. 20]. Astfel, Canada, spre exemplu, a declarat că nu va pune în aplicare o infracțiune de îmbogățire ilicită, deoarece o astfel de infracțiune ar încălca prezumția de nevinovăție din Constituția sa [3, p. 367]. În Republica Moldova, prin Legea nr. 326/2013 [7], Codul penal (în continuare – CP RM) a fost completat cu articolul 3302 „Îmbogățirea ilicită”. Din Nota informativă la proiectul care stă la baza adoptării acestei legi, aflăm: „Mai multe state au optat pentru includerea în legislația națională a componentei de îmbogățire ilicită. Printre acestea, amintim Argentina, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Peru, Venezuela, Hong Kong etc. La nivel european, o asemenea componentă de infracțiune se regăsește în legislația Ucrainei și Lituaniei” [8, pct. 12]. Acest instrument în realitate nu este atât de ușor cum pare a fi. În statele europene procurorii trebuie doar să demonstreze că un inculpat nu își poate justifica fondurile ilicite prin surse legitime de venit, însă în Republica Moldova e nevoie de acumulat o multitudine de probe cu cheltuieli pe

care le suportă zi de zi inculpatul pentru a demonstra că suma cheltuielilor este mai mare decât suma venitului legal. La această etapă vorbim de zeci de scrisori expediate către furnizori de servicii, magazine, clinici etc. pentru a acumula într-un final toate posibilele cheltuieli. Deci, acest instrument ar fi cu adevărat util dacă ar fi utilizat precum în statele dezvoltate.

Avere inexplicabilă. Guvernul britanic a recomandat crearea unui sistem de ordine de avere inexplicabilă în proiectul de lege privind finanțele penale introdus pe 13 octombrie 2016 [5, p.].

O autoritate de aplicare a legii, cum ar fi Serviciul de urmărire penală al Coroanei sau Oficiul pentru fraudă gravă, poate depune o cerere la Înalta Curte pentru emiterea unui ordin de avere inexplicabilă. La această etapă trebuie întrunite câteva condiții. Curtea trebuie să fie convinsă că pârâtul are bunuri valoarea cărora depășește 100.000 de lire sterline. Curtea trebuie, de asemenea, să fie convinsă că „există motive întemeiate de a suspecta că sursele venitului obținut legal al pârâtului ar fi fost insuficiente pentru a permite pârâtului să obțină proprietatea”. Într-un final, Curtea trebuie să fie convinsă fie că există motive întemeiate să suspecteze că pârâtul, sau o persoană legată de pârât, sunt implicați în activități infracționale grave, fie că pârâtul este o „persoană expusă politic”. O persoană expusă politic este definită ca o persoană căreia i s-au „încredințat funcții publice proeminente de către o organizație internațională sau de un alt stat decât Regatul Unit” sau un membru al familiei, sau un apropiat al unei astfel de persoane [5, p. 8].

Prin acest ordin, se impune respondenților o cerință de a explica sursa activelor lor într-o perioadă de timp specificată. În cazul în care pârâțul nu răspunde în perioada specificată, activele vor fi considerate „proprietate recuperată” și supuse confiscării civile. Dacă pârâțul pretinde să se conformeze ordinului și aduce argumente în favoarea sa, agenția de executare poate întreprinde proceduri ulterioare de investigare. Acest tip de ordin este o măsură civilă - nu penală - și este pusă împotriva bunurilor, nu a individului. Acțiunile civile împotriva proprietății cu totul diferă de privarea de libertate și acțiunile întreprinse împotriva indivizilor. În Constituția Republicii Moldova, în art. 46, alin. (3) se menționează că averea dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă [1]. Astfel, rezultă că în Republica Moldova caracterul licit al bunului se prezumă, iar caracterul ilicit urmează să fie demonstrat de către organele competente. Acest alineat din Constituție face imposibilă utilizarea acestui instrument pe teritoriul Republicii Moldova până când nu va fi modificată Constituția.

Finanțarea terorismului. Legea britanică extinde competențele de recuperare civilă la aplicarea legii în cazul investigațiilor în privința proprietății teroriștilor sau finanțării lor [10, p. 55-56].

Forme noi de daune civile. Noile forme de daune oferă un alt instrument util în recuperarea activelor. Așa cum a subliniat Van der Does de Willebois în articolul său „Folosirea căilor de atac civile în cazurile de corupție și recuperare a activelor”, cei care plătesc

mită sunt rareori prinși, ceea ce ar putea încuraja percepția că ordinele de recuperare a prejudiciului cauzat sunt doar un cost al afacerii. Conceptul nou de daune sociale oferă un alt recurs victimelor corupției și este deja utilizat în Costa Rica.

Conceptul este explicat de Van der Does de Willebois: pentru a asigura despăgubirea completă atunci când daunele punitive nu sunt aplicabile, alte jurisdicții au încercat să utilizeze conceptul de daune sociale. În unele jurisdicții, un prejudiciu social poate fi definit ca pierderea care nu este suportată de grupuri sau indivizi specifici, ci de comunitate în ansamblu. Aceasta ar putea include daune aduse mediului înconjurător, credibilitatea instituțiilor sau pentru drepturile colective, inclusiv sănătatea, securitatea, pacea, educația, buna guvernare și o bună gestionare a finanțelor publice. Este diferit de daunele aduse drepturilor colective, care aparțin unui grup restricționat și identificabil de persoane fizice sau juridice. Prejudiciul social poate fi pecuniar și non pecuniar [4, p.648].

Dezvăluire financiară pentru angajații publici. Cerințele de divulgare financiară pentru angajații publici, declarațiile de avere cunoscute în Republica Moldova sunt utile și în recuperarea activelor. Messick care a fost specialist în sectorul public principal la Banca Mondială, în lucrarea sa a menționat că divulgarea ar putea oferi dovezi ale unei infracțiuni principale dacă există discrepanțe între finanțele dezvăluite de un funcționar și alte înregistrări. Fiind creată o infracțiune în jurul non-raportării pentru a sprijini

acțiunile de recuperare a activelor. Astfel are loc confiscarea unui bun automat, atunci când un funcționar omite în mod deliberat bunul din declarațiile de avere [9, p. 235].

Ordin de divulgare. Secțiunile 7 și 8 din legea sus menționată britanică acordă forțelor de ordine puterea de a solicita „oricui consideră că are informații relevante pentru o anchetă, să răspundă la întrebări, să furnizeze informații sau să furnizeze documente. Acestea sunt folosite pentru a colecta informațiile necesare pentru o investigație penală reușită, deși dovezile obținute prin acest ordin nu pot fi utilizate în procedurile penale împotriva persoanei care a dat informațiile”. Această putere nu a fost disponibilă anterior la investigarea spălării banilor [10, p. 49].

Concluzie. Acest articol este merit să contribuie la lupta cu criminalitatea și propune modele de abordare a acesteia. Cetățenii Republicii Moldova optează pentru justiție corectă și

asemenea opțiuni au rezonanță în întreaga lume, de la protestele din Cairo până la indignarea din cauza scurgerilor off-shore, cerând ca făptașii să fie judecați și condamnați, dar și ca bunurile și profiturile lor furate să fie returnate victimelor. Am încercat să arătăm cum uneori chiar acțiunea civilă poate contribui la atingerea acestui al doilea obiectiv. Cu siguranță, sumele de bani recuperate și repatriate către țările victime până acum sunt mici și nu sunt proporționale cu amploarea furtului bunurilor publice și a corupției la nivel mondial. Practica recuperării activelor este încă puțin dezvoltată în Republica Moldova și practicienii cu experiență, care ar putea ajuta țările precum a noastră să stabilească un curs, sunt puțini. Cu toate acestea, interesul pentru acest subiect crește, iar apelul G8 pentru transparență și control sporit al mass-media schimbă situația. Să sperăm că unele dintre instrumentele prezentate în acest articol vor oferi soluții rezonabile.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1, art. 1, la 12.08.1994.
2. Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003 și semnată de Republica Moldova la 28 septembrie 2004.
3. Currie Robert J.; Rikhof Joseph, International and Transnational Criminal Law, 2014, 784 p.
4. Emile Van Der Does De Willebois, „Using civil remedies in corruption and asset recovery cases”, 2013, 650 p.
5. Joanna Dawson et al, Criminal Finances Bill (Bill 75 of 2016-17), House of Commons Library Briefing Paper 07739, 30 p. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7825/CBP-7825.pdf>
6. Larissa Gray Kjetil Hansen Pranvera Recica-Kirkbride Linnea Mills, Few and

Far The Hard Facts on Stolen Asset Recovery, 2014. <https://star.worldbank.org/resources/few-and-far-hard-facts-stolen-asset-recovery>

7. Legea nr. 326 din 23.12.2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 23.12.2013. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 47-48.

8. Notă informativă la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative. <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactele-gislative/tabid/61/LegislativId/1987/language/ro-RO/Default.aspx>

9. Richard E Messick, „How Financial Disclosure Laws Help in the Recovery of Stolen Assets” in Zinkernagel, Monteith & Pereira, eds (2013), 354 p.

10. UK, House of Commons Library, “Criminal Finances Bill” (Briefing Paper No 07739) by Joanna Dawson et al (London: House of Commons Library, 2016). <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7739>

Prezentat: 20.09.2021.

E-mail: alesea.ivancova@mail.ru

AVIZ

**Stimați cititori,
Continuă abonarea pentru anul 2022 la revista „Administrarea Publică” și ziarul „Funcționarul Public”.**

Adresăm îndemnul pentru abonare, în special, autorităților publice și funcționarilor publici, cărora le sunt destinate aceste publicații ale Academiei de Administrare Publică, unicele ediții periodice în domeniu din republica noastră.

Vă reamintim că:

**Revista
„Administrarea Publică”
apare trimestrial.**

Costul unui abonament:

3 luni - 42 lei;

6 luni - 84 lei;

Indice poștal - 76957.

**Ziarul
„Funcționarul Public”
apare de 2 ori pe lună.**

Costul unui abonament:

3 luni - 39 lei;

6 luni - 78 lei;

Indice poștal - 67919.



Revista
trimestrială științifică
trimestrială

ISSN 1843-8489
Categorii B

ADMINISTRAREA PUBLICĂ

ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ



№ 4 (617) februarie 2022
FONDAT ÎN ANUL 1904

FUNCȚIONARUL PUBLIC

ZIAR BILUNAR EDITAT DE CĂTRE ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ
SUPPLEMENT LA REVISTA „ADMINISTRAREA PUBLICĂ”

Senatul a examinat rezultatele activității AAP pentru anul 2021



Senatul Academiei de Administrare Publică a examinat în ședința din 28 februarie curentului totalul de activități desfășurate pe parcursul anului 2021. Ședința a fost prezidată de proful univ. dr. hab. Oleg BALAN, rectorul AAP.

Potrivit agendei de lucru, au fost prezentate rapoarte privind activitatea organizational-metodică

și de instruire la programele de master, realizată în semestrul I al anului de studii 2021-2022 (raportor conf. univ. dr. Ion DULSCHI, decan Departament studi superior de master), realizarea procesului de dezvoltare profesională în anul 2021 (raportor Aurelia TEODORU), director Departament de dezvoltare profesională).

Conf. univ. dr. Vitalie CAZACU, director Departament știință și doctorat, a prezentat raportul privind realizarea planului de activitate științifică în anul 2021. În context, Senatul a aprobat planul de activitate științifică a Academiei pentru anul 2022, precum și direcțiile principale de cercetare ale AAP, planul editorial.

O altă hotărâre importantă se referă la strategia de internaționalizare a Academiei de Administrare Publică (raportor Dinu MANDULE, șef Direcție cooperare internațională și dezvoltare). Senatul a aprobat, de asemenea, bugetul AAP pentru anul 2022.

Sergiu VLADICĂ



Mesaș de felicitare cu prilejul Zilei Internaționale de Femell

Cu ocazia Zilei de 8 Martie, simbol al frumuseții și eleganței în primăvară, transmitem domnișoarelor și doamnelor din cadrul Academiei de Administrare Publică sincere felicitări și urări de bine, liniște și pace, sănătate și prosperitate Durneaoastră și celor apropiați. Inalte considerații pentru noua Durneaoastră asidua privind asigurarea normalității procesului de studii și cercetare, promovarea științei administrativă.

Este de respectată atmosfera de sinceritate, încredere și responsabilitate profesională care se impune în colectiv pînă efortul Durneaoastră. Un săptămînt o vorbă cu spirit, însoțit prezența Durneaoastră înseamnă unora în mai mult decît o lungă listă de polifonice, îngrămășate și grație întregii noastre activități. Vă dorim, chiar și în aceste vremuri nu tocmai ușoare pentru noi toți, să vă păstrați feminitatea, să vă realizați plinier memoria ce o aveți pe acest pămînt! Adresăm, de asemenea, calde felicitări și felicitări din autorității

publice centrale și locale, multe dintre care sînt absolvente ale Academiei noastre, exprimînd recunoștință pentru devotament și contribuție la dezvoltarea comunităților.

Senatul, Rectoratul, Asociația sîndicală a Academiei de Administrare Publică



**Materialele publicate în revista „Administrarea Publică”
nu reflectă neapărat punctul de vedere al redacției.**

**Responsabilitatea asupra conținutului articolelor
revine în exclusivitate autorilor.**

Drepturile de autor asupra articolelor publicate aparțin autorilor.

Periodicitatea – trimestrial

Versiunea online: <http://aap.gov.md/ro/article/revista-administrarea-publica>

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

Tipar executat la Universitatea de Stat din Moldova

Tiraj: 235 exemplare. Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489