

ISSN 1813-8489
Categoria C

Administrarea Publică

*Revistă metodică-științifică
trimestrială*

***iulie - septembrie 2012
nr. 3 (75)***

**Chișinău,
2012**

Administrarea Publică

Revistă metodică-științifică trimestrială

Fondată în noiembrie 1993 de Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova.

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

Acreditată științific la profilul: *administrare publică, științe politice, drept.*
(Hotărârea CSȘDT al AȘM și CNAA nr.61 din 30 aprilie 2009 cu modificările și completările ulterioare)

Nr. 3 (75), iulie - septembrie 2012

COLEGIUL REDACȚIONAL

MARINA Vasile, rector al Academiei, redactor-șef, doctor habilitat, profesor universitar

BALAN Oleg, vicerector al Academiei, redactor-șef adjunct, doctor habilitat în drept, profesor universitar interimar

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

GOREA Ana, doctor în filologie, conferențiar universitar

GUCEAC Ion, doctor habilitat în drept, profesor universitar, secretar științific general al Academiei de Științe a Moldovei

MANOLE Tatiana, doctor habilitat în economie, profesor universitar

POPESCU Teodor, doctor în istorie, conferențiar universitar

POPA Victor, doctor habilitat în drept, profesor universitar, președinte al Comisiei juridice, numiri și imunități a Parlamentului Republicii Moldova

PUZYNA Wlodzimiers, rector al Școlii de Administrare Publică din Szczecin (Polonia)

STOICA Virgil, șef Catedră științe politice, doctor, conferențiar universitar, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza”, Iași (România)

SÎMBOTEANU Aurel, doctor în științe politice, conferențiar universitar, șef Catedră științe administrative, Universitatea de Stat din Moldova

ȘAPTEFRAȚI Tatiana, doctor în biologie, conferențiar universitar, director Departament organizarea instruirii

VELICKA Alfonsas, profesor, directorul Institutului Lituanian de Administrare (LIVADIS) (Vilnius)

SUMAR

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI

Impactul regimului administrativ asupra politicii funciare a lui Ștefan cel Mare.....9

Tatiana CASTRAȘAN

Avantaje și dezavantaje ale reorganizării administrativ-teritoriale în Republica Moldova în contextul descentralizării.....14

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Nicolae ROMANDAȘ, Eduard BOIȘTEANU

Unele aspecte juridice privind monitorizarea video a salariaților.....20

Eufemia VIERIU

Aspecte teoretice privind șomajul și protecția socială a șomerilor în România.....24

Dumitru VIERIU

Protecția familiilor cu copii și a celor cu venituri mici.....31

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Veronica BUTNARU

Impactul măsurilor de austeritate impuse de FMI în țările care solicită ajutor economic.....40

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 231 din 13 aprilie 2012

Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici.....46

Tatiana SPĂTARU

Contribuția C.N.A.A. al Republicii Moldova la pregătirea cadrelor
de calificare științifică și științifico-didactică înaltă.....57

Tatiana SAVCA

Competența administrativă și calitatea politicilor publice locale:
viziune asupra instruirii aleșilor locali.....70

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ**Gheorghe CĂLDARE**

Impactul migrației asupra securității statelor: cazul Republicii Moldova.....76

Silvia DULSCHI

Diplomația statelor italiene – sinteza principiilor și formelor de
organizare a politicii externe și a relațiilor internaționale occidentale.....82

Oleg BONTEA

Istoricul apariției Ligii Națiunilor și a Organizației Națiunilor Unite.....86

Eduard SERBENCO

Structura instituțională de implementare a tratatelor internaționale de
drepturi ale omului în sistemul de drept intern al Republicii Moldova.....92

TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR**Galina MARDARE**

Unele referințe privind asigurarea accesului la informație și transparenței
în procesul de administrare.....100

Oleg SOLOMON

Analiza procesului decizional prin prisma reperelor științifice
ale cadrului bibliografic internațional.....107

Raluca Andrada BALTARU

Reforma în administrația publică. Studiu privind e-Guvernarea
la nivelul Uniunii Europene.....114

Irina BORDEI

Probleme ale implementării politicii fiscale în republica Moldova.....130

SUMMARY

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI

Impact of the administrative regime on Stephen the Great's land policy.....9

Tatiana CASTRAȘAN

Advantages and disadvantages of territorial-administrative reorganization in the Republic of Moldova in the context of decentralization.....14

CIVIL SOCIETY AND THE STATE OF LAW

Nicolae ROMANDAȘ, Eduard BOIȘTEANU

Some legal aspects on the video monitoring of the employees.....20

Eufemia VIERIU

Theoretical aspects on unemployment and social protection of the unemployed in Romania.....24

Dumitru VIERIU

Protection of families with many children and of those with low income.....31

ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

Veronica BUTNARU

Impact of austerity measures imposed by IMF on the countries that request economic support.....40

TRAINING OF PUBLIC SERVANTS: NEW TECHNOLOGIES AND STRATEGIES

Decision of the Government of the Republic of Moldova No. 231 of April 13, 2012

Regulations on the continuous professional development for civil servants.....46

Tatiana SPĂTARU

The contribution of the Moldovan NCAA in training highly qualified scientific and didactic personnel.....57

Tatiana SAVCA

Administrative competence and the quality of local public policies: vision on the training of locally elected civil servants.....70

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION**Gheorghe CĂLDARE**

Impact of migration on the security of the states: the case of the Republic of Moldova.....76

Silvia DULSCHI

Diplomacy of Italian states –synthesis of principles and forms of organization of the foreign policy and Occidental international relations.....82

Oleg BONTEA

The history of the appearance of the League of Nations and of United Nations Organization.....86

Eduard SERBENCO

The institutional arrangement for the implementation of human rights treaties in the internal legal order of the Republic of Moldova.....92

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER**Galina MARDARE**

Some references on providing access to information and transparency in the administrative process.....100

Oleg SOLOMON

Analysis of the decision making process through the prism of scientific data of the international bibliographic framework.....107

Raluca Andrada BALTARU

Reform of public administration. Study on e-governance at the level of European Union.....114

Irina BORDEI

Problems of fiscal policy implementation in the Republic of Moldova130



A

ministrarea publică:
teorie și practică



Impactul regimului administrativ asupra politicii funciare a lui Ștefan cel Mare

Angela POPOVICI,
doctor în istorie, conferențiar universitar
Corneliu POPOVICI,
doctor în filozofie, conferențiar universitar

SOMMAIRE

Les processus liés à l'évolution du régime administrative, aux biens terrestres et à la structure sociale des propriétaires de la terre dans le Pays de Moldova sont une partie intégrante des processus spécifiques de l'espace roumaine dans l'âge moyen. La domination d'Étienne le Grand de presque une moitié de siècle a marqué une époque a part dans l'histoire du Pays de Moldova. Une époque de grandes victoires, avec beaucoup de réalisations. L'affirmation et le renforcement de l'État dans cette période s'est réalisé, grâce à une politique bien pensée domestiques, l'un des vecteurs importants étant la politique terrestre à la règle comme instrument du renforcement de sa base matérielle.

Transformările realizate în epoca medie în cadrul regimului administrativ și de proprietate asupra pământului în Țara Moldovei merită o atenție deosebită. Nu poate fi apreciat drept inert imensul sector rural, a cărui populație de atunci reprezenta majoritatea locuitorilor țării. Oceanul lumii rurale a fost pe atunci frecvent agitat. În cadrul regimului administrativ și al relațiilor de proprietate din secolul al XV-lea până în secolul al XVIII-lea s-au produs schimbări importante care au influențat viața politică, economică și socială a țării.

Problema proprietății funciare în evul mediu a fost și va rămâne în continuare una dintre problemele importante și controversate ale istoriografiei. Aspectele sale principale și multiplele implicații pe plan social și economic au fost abordate atât în cadrul spațiului general european, cât și cel românesc. Ca pretutindeni în Europa, și în societatea românească medievală proprietatea pământului era una dintre condițiile indispensabile ale prosperității economice și sociale ale individului.

Discuțiile care s-au purtat în istoriografie asupra problemelor legate de sistemul de administrare și evoluția regimului funciar au fost invariabil legate de particularitățile staționării unităților administrativ-teritoriale,

ale dezvoltării stăpânilor feudale și ale obștilor țărănești, implicit de problema locului pe care colectivitățile sătești îl ocupă în evoluția unei societăți.

Problema relațiilor administrative fiind una universală, importanța cercetărilor în această direcție rezidă în complexitatea demersului de acest gen, implicațiile fiind largi, atingând sfera juridică, economică și socială a fenomenului,

Inițiind o asemenea anchetă pentru un spațiu restrâns, într-o perspectivă apropiată de cerințele timpului, ținem să menționăm că procesele legate de evoluția regimului administrativ, a posesiunilor funciare și a structurii sociale a proprietarilor de pământ în Țara Moldovei sunt o parte integrantă a proceselor specifice din spațiul românesc în epoca medie.

Organizarea administrativ-teritorială a Țării Moldovei în forma ținuturilor a necesitat crearea unor organe administrative regionale și locale. Organizarea treptată a ținuturilor, perfecționarea aparatului administrativ au constituit o latură a procesului de întărire a puterii domnești. Referitor la administrația ținuturilor este incontestabil faptul că ea se formează odată cu constituirea lor, însă o anumită administrație regională în persoana curților de judecată domnești în târguri

a existat înainte de instituirea, organizarea și generalizarea ținuturilor. În fruntea acestor curți de judecată se aflau vornicii care i-au precedat, probabil, pe pârcălabii și starostii, care la început existau doar în punctele strategice.

După generalizarea ținuturilor, conducerea acestora era exercitată de pârcălabi sau starosti în ținuturile care aveau în raza lor cetăți, iar în celelalte - de sudeți. Pârcălabii de Soroca și Orhei erau adesea citați în documentele epocii în calitate de membri ai Sfatului Domnesc.

Datorită pericolului extern, care amenința existența Moldovei în a doua jumătate a secolului al XV-lea, instituția pârcălăbiei ia o mare dezvoltare. Prin construirea cetăților, Ștefan cel Mare constituie un redutabil sistem defensiv menit să apere Țara Moldovei de amenințările tătarilor, turcilor, polonilor, ungarilor. S-a admis că pârcălabii în cetățile de la hotar pe vremea lui Ștefan cel Mare se recrutau din boierii ce făceau strajă cu oștenii în acele părți. Inițial, cetățile aveau câte un pârcălab, iar adăugarea celui de al doilea a fost în legătură cu nevoia de administrare a târgului și de organizare a cetăților.

Pârcălabii în această epocă sunt citați în documente și fără titlul funcției, numai cu numele cetății. Aceasta dovedește că pârcălabul nu putea fi conceput fără cetate, care devine punct de apărare a granițelor și loc de concentrare a trupelor în ținuturile din interiorul țării, unde domnul împreună cu oștenii săi se retrăgeau în caz de nevoie. Pârcălabii aveau un rol important în cadrul sistemului administrativ, luau parte la Sfatul Domnesc, fapt fixat de documentele emise de cancelaria domnească, unde sunt citați ca martori, împreună cu ceilalți boieri. Când erau scoși din funcție, ei păstrau titlul de pârcălab, fără numele cetății.

Se consideră că Ștefan cel Mare a fost creatorul sistemului de apărare prin cetăți și a instituției pârcălăbiei. Pentru serviciile aduse domniei și țării pârcălabii erau răsplățiți cu pământ, recompense materiale, fie despăgubiri pentru locurile devastate cu ocazia năvălirilor dușmane. Statornicirea statului și a domniei ca instituție a făcut necesară apariția unui aparat permanent care să asigure

administrarea țării în timp de pace, dar și să facă față amenințărilor din afară. În epoca medie, când atribuțiile publice nu erau strict diferențiate, aceleași persoane asigurând atât administrarea țării, cât și apărarea ei.

Rolul pe care l-au avut în cadrul sistemului administrativ pârcălabii de Lăpușna, Orhei și Soroca nu poate fi subestimat, reieșind din complexitatea sarcinilor puse pe seama acestora. Spectrul atribuțiilor exercitate de aceștia cuprindea mai multe domenii, iar valențele preponderent militare ale funcției se datorează necesităților de apărare de incursiunile străine. Rosturile ostășești ale instituției pârcălăbiei în regiunea vizată nu diminuează implicarea pârcălabilor în soluționarea problemelor de ordin administrativ, fiscal și judecătoresc.

În virtutea dreptului de "dominium emimens", domnii și-au exercitat autoritatea și au dispus de întregul fond funciar al țării. În cadrul ținuturilor Lăpușna, Orhei și Soroca, cea mai mare parte a satelor donate erau situate în Codrii din interfluviul Pruto-Nistrean, ceea ce probează existența unui întins domeniu domnesc în această regiune a țării, a cărui atribuire pentru serviciile aduse domniei are loc deja în prima jumătate a secolului al XV-lea.

Domnia de aproape o jumătate de secol a lui Ștefan cel Mare a marcat o epocă aparte în istoria Țării Moldovei. O epocă a marilor victorii, o epocă a strălucirii, a multiplelor realizări și împliniri. Personalitatea lui Ștefan cel Mare și-a lăsat amprenta asupra tuturor sferelor: politică, socială și culturală. Afirmarea și întărirea statului în această perioadă s-a realizat grație unei politici interne bine chibzuite, unul din vectorii importanți ai căreia a fost politica funciară a domniei, ca instrument al consolidării bazei sale materiale.

Transformările realizate în cadrul regimului de proprietate asupra pământului merită o atenție deosebită, căci efortul de centralizare a lui Ștefan cel Mare nu a rămas ancorat doar în sfera politicului, acționând cu perseverență și pentru consolidarea forțelor social-politice pe care se sprijinea domnia.

Procesele legate de evoluția posesiunilor funciare sunt o parte integrantă a proceselor specifice din spațiul românesc în epoca

medie. Problema politicii funciare a lui Ștefan cel Mare a fost examinată în linii mari în numeroase studii și cercetări științifice. (1)

În studiul de față ne propunem, pornind de la informațiile ce se conțin în documentele epocii, corelate cu procesele politice, economice și demografice care se produc în societate, să urmărim tendințele politicii funciare a lui Ștefan cel Mare în ținuturile de răsărit ale Moldovei.

Politica de centralizare a lui Ștefan cel Mare nu s-a limitat doar la reprimarea manifestărilor politice ale opoziției boierești, acționând și în direcția consolidării bazei materiale și a instrumentului instituțional al puterii domnești. (2) În epoca medievală, în cadrul ierarhiei funciare, locul principal îl deținea proprietatea domnească. Dimitrie Cantemir s-a referit în „Descrierea Moldovei” la problema proprietății supreme a domnilor asupra pământului, scriind că „Moldova după descălecarea lui Dragoș, au fost moșie moștenitoare, numai câte la un domn singur, arată destul de luminat atât hronografile noastre, cât și hrisoavele domnilor celor vechi. Căci locuitorii cei vechi ai Moldovei nu au putut să-și aleagă moșiile anume și să le ia în stăpânire. Ci, dupre vitejia fieștecăruia, le-au dat domnii boierii, dăruindu-le și sate, și moșii. Și adevărul pricinii acestia îl întăresc toate hrisoavele neamurilor celor vechi din Moldova, care le au pentru stăpânirea sateilor și ale moșiilor lor, dintre care se vede că sunt numai daniile, pentru care au să mulțmească dărniceii domnilor”. (3) Teritoriul țării a fost considerat ca proprietate a domnului, astfel că nu se putea constitui nici o proprietate funciară personală sau a unei comunități fără act de donație sau de confirmare din partea șefului statului. (4) Dreptul de „dominium eminens” era exercitat efectiv de acum în secolul al XV-lea, dovadă fiind faptul că orice transfer de proprietate funciară (donație, vânzare, schimb), pentru a fi valabil, trebuia confirmat de domn prin acte speciale.

Ștefan cel Mare a inaugurat o nouă politică funciară reorientând tendința de dezvoltare a marelui domeniu boieresc, puternic manifestată în anii de anarhie care i-au precedat domnia. Domnitorul depune eforturi susținute în vederea refacerii domeniului

domnesc și înzestrării cu pământ a forțelor sociale care îl susțineau.

În ținuturile Lăpușna și Orhei, până la domnia lui Ștefan cel Mare, conform actelor interne, 47 de sate și locuri pustii pentru întemeierea așezărilor rurale au fost donate persoanelor laice și mănăstirilor (5) (nu dispunem de date care ar atesta daniile domnești în arealul ținutului Soroca în acea perioadă).

Ștefan cel Mare a promovat o politică de conservare și întărire a domeniului domnesc. Acesta s-a revigorat într-o mare măsură grație cumpărării unui impunător număr de sate de către marele domn. Daniile masive de sate nu s-au mai practicat în a doua jumătate a secolului al XV-lea – începutul secolului al XVI-lea. Doar câteva documente atestă daniile de sate și locuri pustii din arealul ținuturilor Lăpușna, Orhei și Soroca efectuate de Ștefan cel Mare. Două acte datând din anul 1502 consacrau miluirea pentru slujbă credincioasă a slugilor Duma Hurdescu cu frații Iurie, Drăguș și Cupce cu un loc pustiu pentru a-și așeza sat „cât vor putea folosi douăzeci de case” (6) și a slugilor Maleșco cu fratele Nenciul și Cozma Rizeanul cu fratele Dragoș, de asemenea, cu un loc pustiu la Vișneuți „pentru a întemeia sat”. (7) Aceluiași Cozma, dar numit acum Răzăneanu, i se mai dăruiește un loc pe Botna Mare. (8) La 1531, Petru Rareș întărea dania părintelui său, satul Iașnoveț în ținutul Orhei către Gavril Troțușan pentru dreaptă slujbă. (9)

Scopul urmărit prin dăruirea de locuri pustii consta în colonizarea teritoriilor din estul Moldovei, mereu expuse incursiunilor și jafurilor tătarești. Chiar dacă stăpânii vor fi cei dintâi care vor profita de adunarea brațelor de muncă în satele nou-formate, de acestea avea să se bucure mai târziu și domnia. (10) Elementele slujitoare cu rosturi fiscal-administrative și militare au fost pătura socială care a profitat cel mai mult de daniile domnești în ținuturile Lăpușna, Orhei și Soroca. Este evidentă tendința domniei de a coloniza marginea țării cu elemente militar-slujitoare care ar fi implicate și în paza frontierelor.

Ștefan cel Mare s-a îngrijit și de ocoalele de târguri și cetăți înzestrându-le cu sate. O asemenea informație ne este furnizată de

documentul din 17 ianuarie 1517, când Bogdan voievod întărind satul Soloneț lui Luca Arbore indica că acest sat a fost dat de părintele său, Ștefan cel Mare, nepoților lui Căliian în schimbul satelor Cosaceuți, Tricinți și Strijacouți pe care le-a alipit la ocolul cetății Soroca „ca să asculte de cetatea noastră de Soroca”. (11)

Din document reiese că Ștefan cel Mare schimbase un sat pe altele trei, care, la rândul lor, au fost alipite la ocolul cetății Soroca. Cetatea exista deja în domnia lui Ștefan cel Mare, sub forma unor întăriri din pământ și lemn, iar la 12 iulie 1499 documentele îl atestă pe Coste, primul pârçalab al cetății Soroca. (12) Cetatea Soroca, un avanpost la hotarul estic al Moldovei, a fost înzestrată cu venitul necesar pentru întreținerea oamenilor care străjuiau la marginea țării. Acest document atestă intenția marelui voievod de a întări ocoalele domnești și cetățile țării. (13)

În rezultatul includerii în ocolul cetății a satelor sus-numite, ele au fost sustrate stăpânirii particulare și trecute sub ascultarea vornicilor de ocoale, care erau reprezentanți ai domniei.

Ștefan cel Mare a făcut cele mai puține donații de sate din ocol boierilor, dar a folosit la maximum puterea proprietarilor numai prin sistemul întăririlor de sate. (14) În arealul ținuturilor Lăpușna, Orhei și Soroca daniile din domeniul domnesc în favoarea boierilor sunt foarte rare. La 7 martie 1531, Petru Rareș întărea lui Gavril Trotușan logofăt și pan Angica dania părintelui său, satul Iașnovăț în ținutul Orhei, pentru credincioasă slujbă. (15) Majoritatea actelor emise de cancelaria domnească cu referință la proprietățile din ținuturile Lăpușna, Orhei și Soroca sunt privilegii de întărire. (16) Satele și locurile pustii donate sunt localizate, în special, în ținuturile Orhei și Lăpușna, ceea ce ne face să presupunem existența unui întins domeniu public în Codrii din interfluviul Pruto-Nistorean.

O trăsătură semnificativă a politicii funciare a lui Ștefan cel Mare este înzestrarea cu sate și bunuri a mănăstirilor. Afirmația lui Dimitrie Cantemir că „în Moldova s-au făcut obiceiuri, când cineva din domni sau boieri face vreo mănăstire, atuncea își împărțește toată averea sa întocmai copiilor săi și mo-

nastirii, adecă pre câță parte la fieștecarele din copii, prea atâta da și monastirii” (17) elucidează rolul domniei în evoluția domeniului mănăstiresc. Conform normelor nomocanone bizantine și a obiceiului local, aplicate în vechiul drept românesc, orice danie către mănăstiri era însoțită de înscrierea în pomelnicul ctitorilor, cu avantajele spirituale implicite, într-o epocă dominată de ideologia creștină. Proprietatea funciară mănăstirescă din ținuturile Lăpușna, Orhei și Soroca este legată, în temei, de ctitoriile domnești aflate în afara acestui areal, excepție constituind mănăstirea Căpriană. La 1470 Ștefan cel Mare întărea uric mănăstirii Neamț prisaca lui Chiprian de la Botna, mănăstirea de la obârșia Vișnevățului cu poienile și prisăcile din acel hotar, pe care le-a ținut popa Chiprian. (18) La interval de o lună, apare alt act, prin care Ștefan cel Mare întărea dania Chijnei, fiica lui Alexandru cel Bun, mănăstirii Neamț, „prisaca lui Chiprian la Botne”, fără a se pomeni însăși mănăstirea de la Vișnevăț. (19)

Faptul că trecerea mănăstirii Căpriană în cadrul complexului monastic de la Neamț figurează concomitent în două acte poate fi pus în legătură cu un conflict de interese între Ștefan cel Mare și mătușa sa Chiajna. (20)

Mănăstirea Sf. Nicolae din poiana Siretului unde era înhumată doamna Oltea, mama lui Ștefan cel Mare, s-a bucurat de dărnicia și atenția marelui voievod. Printre numeroasele sate și bunuri ale acestui sfânt locaș figurează și toate berbințele de miere din desetina de stupi din prisăcile de la Botna, gura Bâcului și prisaca lui David de la Bâc, dreptul de a așeza pe Nistru, la gura Bâcului două năvoade și pe tătarul Dumitru cu sălașul său. (21)

De un regim juridic de excepție beneficia și mănăstirea Bistrița care, conform unui privilegiu dat de Ștefan cel Mare la 7 aprilie 1458, avea dreptul de jurisdicție asupra oamenilor de la iezerile de pe Botna pe Nistru și de la prisăcile de pe Nistru, de la care călugării adunau desetina din stupi, berbânța din miere și încasau vama de pe apă și pe uscat. (22)

Astfel, politica promovată de Ștefan cel Mare contribuie la erijarea domeniilor mă-

năstirești în entități aparte cu o organizare și funcționare distinctă. Imunitățile judiciare acordate fundațiilor monastice constituie un aspect al integrării bisericii în regimul juridic general al societății medievale românești.

Politica funciară a lui Ștefan cel Mare reprezintă o componentă importantă a politi-

cii interne a marelui voievod, care a acționat perseverent în scopul consolidării domniei. În ținuturile de răsărit ale Moldovei această politică s-a realizat prin întărirea ocoalelor domnești, prin schimbări sau cumpărări de sate, prin înzestrarea cu pământ a păturii militar-slujitoare antrenate în paza hotarelor.

NOTE

1. Berza M. Etienne le Grand, prince de Moldavie // *Revue Roumaine*, XI, 1957, 2, p. 9-20; Boldur Al., Ștefan cel Mare, voievod al Moldovei (1457-1504). Studiu de istorie socială și politică, Madrid, 1970, 365 p; Duzinchevici Gh., Ștefan cel Mare și epoca sa, București, 1973, 102 p.; Gonța Al., Unele aspecte ale politicii interne a lui Ștefan cel Mare // *Studii de istorie medievală*, Iași, 1998, p. 25-36; Idem, Domeniile feudale și privilegiile mănăstirilor moldovenești în timpul lui Ștefan cel Mare // *Studii de istorie medievală*, Iași, 1998, p. 37-54; Iorga N. Istoria lui Ștefan cel Mare, Chișinău, 1990, 175 p.; *Cultura moldovenească în timpul lui Ștefan cel Mare*, București, 1964, 679 p.; Papacostea Ș., Ștefan cel Mare domn al Moldovei (1457-1504), București, 1990, 85 p.

2. Papacostea Ș., Ștefan cel Mare domn al Moldovei (1457-1504), București, 1990, p. 24.

3. Cantemir D. *Descriptio Moldaviae*, București, 1973, p. 112.

4. Grigoraș N., *Instituții feudale din Moldova*, București, 1971, p.13.

5. DIR, A, veac. XIV-XV, V. I, p. 41,76,121, 124,153.

6. DRH, A, Moldova, V.III, p. 484.

7. Ibidem, p. 476.

8. DIR, A, veac XVI, V. I, p. 5.

9. DIR, A, veac XVI, V. I, p. 326-327.

10. Gonța Al., Unele aspecte ale politicii interne a lui Ștefan cel Mare // *Studii de istorie medievală*, Iași, 1998, p. 35.

11. DIR, A, veac XVI, V. I, p.107.

12. Bogdan I. *Documentele lui Ștefan cel Mare*, vol. II, p. 435.

13. Gonța Al., *Op. cit.*, p. 31.

14. Ibidem, p. 34.

15. DIR, A, veac XVI, V. I, p. 326-327.

16. DIR,A, veac XIV-XV, V. I, p. 130; veac XV, V. II, p. 37-38, 42,304; veac XVI, V. I, p. 7, 557, 560; DRH,A, Moldova, V. III, p. 450; MEF, V. II, p. 210-211.

17. Cantemir D., *Descriptio Moldaviae*, București, 1973, p. 95.

18. DRH, A, Moldova, V. II, p. 245.

19. DRH, A, Moldova, V. II, p. 250-251.

20. vezi Ghimpu Vl. *Mănăstirea Căpriana și rolul ei în spiritualitatea românească* // *Suceava. Anuarul Muzeului Bucovinei*, 1994, v. 21, p. 96.

21. DIR, A, veac XIV-XV, V. I, p. 347.

22. DIR, A, veac XIV-XV, V. I, p. 294.

Prezentat: 25 septembrie 2012.

E-mail: angela.popovici2000@gmail.com

Avantaje și dezavantaje ale reorganizării administrativ-teritoriale în Republica Moldova în contextul descentralizării

Tatiana CASTRAȘAN,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Administrative-territorial organization of an state should reflect its cours of development. The admininistrativ - territorial organization of the Republic of Moldova has evolved to a decentralized system. On our days we accept the need for a reform of the territorial-administrative network. Territorial reorganization should reduce costs and ensure quality services to the citizens.

Organizarea administrativ-teritorială a unui stat reflectă un element esențial de suprastructură, care, realizat pe cale legislativă, determină constituirea sistemului administrației statului și a subsistemelor sale locale, încadrează, sub aspect teritorial, viața politică și organizează viața economică și socială a unei națiuni.

Necesitatea organizării teritoriului sub aspect administrativ este incontestabilă, realizarea oricărui interes general al societății fiind înfăptuit anume prin intermediul structurilor colectivităților special organizate și al persoanelor desemnate în cadrul lor, menite să dirijeze comunitatea și să influențeze colectivitatea în ansamblu pentru un comportament prescris să realizeze interesele publice. [9, p.6] În orice stat, în special în cazul celor cu teritorii mari, ar fi foarte dificilă exercitarea unitară a puterii de stat doar prin intermediul organelor de stat centrale și lipsindu-se de susținerea în teritoriu. Astfel, pentru a asigura o *administrare eficientă a întregului teritoriu*, acesta se organizează în unități administrativ-teritoriale ca subdiviziuni ale unității teritoriale naționale.

De asemenea, delimitarea teritoriului țării în unități administrativ-teritoriale este chemată să asigure realizarea principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, asigurării accesului cetățenilor la organele puterii și consultării lor în problemele

locale de interes deosebit. Prin urmare, orice stat, pentru o administrare eficientă a întregului teritoriu, îl delimitează în unități administrativ-teritoriale, ca subdiviziuni ale unității teritoriale naționale, cărora le recunoaște personalitatea juridică.

Tudor Drăganu susține că este necesar de a crea un număr de unități teritoriale în cadrul statului, care să fie înzestrate cu organe chemate să exercite administrația publică legată de viața locală. [12, p. 201] *Victor Popa* consideră că delimitarea teritoriului statului în unități administrativ-teritoriale are loc în scopul realizării unitare a puterii de stat și realizării unor interese publice locale ale colectivităților integrate în unitățile respective. [13, p. 38] Organele centrale ale administrației publice, dacă ar avea în competența lor rezolvarea tuturor problemelor mărunte, infinit de numeroase, legate de viața locală, ele ar trebui să ducă pe umerii lor o muncă prea apăsătoare pentru posibilitățile acestora.

Astfel, structura administrativ - teritorială a Republicii Moldova la etapa actuală este reglementată de *Legea nr. 764 Cu privire la organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova*, adoptată la data de 27 decembrie 2001.

Legea respectivă a prevăzut, din start, reînființarea raioanelor care au substituit județele și au redus numărul de locuitori necesar pentru formarea unității administrativ-teritoriale de sine stătătoare de la 2500 la 1500, ceea ce

a condus la sporirea numărului unităților administrativ-teritoriale. [3, art. 17, alin. (2)]

Pornind de la prevederile articolelor 110 și 111 ale Constituției Republicii Moldova, legea stipulează și posibilitatea de a atribui forme și condiții speciale de autonomie în conformitate cu statutul special adoptat prin lege organică localităților din stânga Nistrului, precum și reglementează existența cu statut juridic special a unității teritoriale autonome Găgăuzia. [2, art. 110, 111]

Conform legii, unitățile administrativ-teritoriale, ca bază a divizării și organizării teritoriului, reprezintă părți ale acestuia, cu o administrație proprie, organe de administrație distincte de cele ale statului. [14, p.127]

Toate unitățile administrativ-teritoriale au personalitate juridică, dispun de patrimoniu, au dreptul de a soluționa și a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesele populației locale, o parte importantă a treburilor publice. În unitățile administrativ-teritoriale, activitatea autorităților administrației publice locale, organizate în condițiile legii, se desfășoară în baza bugetelor unităților administrativ-teritoriale. [3, art. 3]

Organizarea administrativ-teritorială a acestor unități se efectuează pe două niveluri. Primul nivel include satele, comunele, orașele și municipiile, iar al doilea nivel include raioanele. [3, art. 4, alin. (4)]

Datele statistice arată că în Republica Moldova sunt 5 municipii, 60 de unități administrativ-teritoriale cu statut de oraș, 40 de localități ce intră în componența orașelor sau municipiilor, 917 sate - reședințe¹ și 659 localități din componența comunelor, cu excepția satelor de reședință. [17]

Repartizarea populației în profil teritorial relevă faptul că 21% din locuitorii țării locuiesc în municipiul Chișinău, 4,6% - în Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia și 3,8% - în municipiul Bălți. Raioanele cu o populație de peste 100 mii locuitori sunt: Cahul, Hîncești, Orhei și Ungheni. Cel mai mic număr de locuitori îl au raioanele: Basarabeasca (29 mii), Dubăsari (34 mii), Șoldănești (42 mii) și Taraclia (43 mii). Comparativ cu anul 1989, în anul 2004 s-a constatat menținerea preponderenței populației rurale a țării, de 61,4% față de 57,9% în 1989.

Conform Cartei Europene a Autonomiei Locale, autoritățile administrației publice locale au dreptul la resurse proprii, care să fie suficiente pentru exercitarea atribuțiilor lor și de care să dispună într-un mod liber pentru soluționarea și gestionarea treburilor publice din localitățile lor. Cel puțin, o parte din resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să provină din taxele și impozitele locale, iar competența de stabilire a ratei lor să aparțină anume acestor autorități. [1, art. 9] Menționăm faptul că această stipulare are o conexiune logică, cu dimensiunea localităților, precum și cu modul de aranjare din punct de vedere geografic a acestora pe teritoriul țării.

Atât Carta Europeană a Autonomiei Locale, cât și Constituția Republicii Moldova, Legea privind descentralizarea administrativă, Legea privind administrația publică locală, precum și noua Strategie Națională de Descentralizare, adoptată recent, la 5 aprilie 2012, [6] vorbesc despre autonomia decizională, organizațională, de gestiune financiară și dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale. Toate acestea sunt realizate prin aplicarea autorității în limitele teritoriului administrat. Prin urmare, teritoriul trebuie să fie potrivit ca dimensiune, ca număr al populației care îl ocupă și ca relief.

Studiile efectuate în baza realităților actuale demonstrează faptul că fragmentarea teritorială excesivă poate fi o problemă gravă pentru statele cărora le este caracteristică. Una dintre soluții pentru aceasta este *consolidarea teritorială*, în favoarea cărora prezentăm următoarele argumente:

- autoritățile locale mai mari dispun de o capacitate mai mare de a îndeplini o gamă mai largă de funcții, fapt care permite alocarea mai multor servicii publice la nivel local;

- odată ce autoritățile locale mai mari pot furniza mai multe servicii, este mult mai probabil că cetățenii vor fi interesați în participarea la elaborarea și implementarea politicilor publice la nivel local. Astfel, consolidarea teritorială promovează unul dintre principiile de bază ale democrației - participarea cetățenească;

- organizarea teritorială cu dimensiuni mai mari ale localităților produce inegalități de ve-

nituri mult mai puține, care pot însemna costuri mari pentru bugetul național;

- autoritățile locale caracteristice localităților mai mari pot fi mult mai eficiente în contextul planificării în orice domeniu, în special în ceea ce ține de politicile de dezvoltare economică.

După cum am menționat, la 5 aprilie 2012, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Strategia Națională de Descentralizare. Această relevă o serie de probleme și tendințe generale în contextul administrației publice locale, referindu-se la descentralizarea serviciilor și competențelor, descentralizarea financiară, patrimonială, precum și dezvoltarea locală și capacitatea administrativă a sistemului autorităților publice locale.

Majoritatea problemelor identificate sunt strâns legate de organizarea administrativ-teritorială, iar scopul acesteia urmărește asigurarea unei administrații publice locale care să aibă capacitatea și resursele necesare pentru a furniza servicii publice conform necesităților și cerințelor beneficiarilor, în condiții de eficiență, eficacitate și echitate.

Acțiunile specifice acestui obiectiv se referă, în primul rând, la fragmentarea administrativă, cu care se confruntă Republica Moldova și propune două modele de soluționare - cel normativ și cel cooperant.

• Modelul normativ se referă la *amalgamarea unităților administrativ-teritoriale* sau consolidarea administrativă, cu scopul producerii rapide de efecte economice, de reducere a costurilor de funcționare a administrației publice locale și de consolidare financiară și instituțională a noilor unități administrativ-teritoriale. Riscul implementării modelului constă în divizarea părților interesate în două tabere, care să creeze obstacole atât la implementare, cât și la desfășurarea ulterioară a activității autorităților publice locale conform noii structuri administrativ-teritoriale.

• Modelul cooperant se referă la dezvoltarea instrumentelor specifice *cooperării intermunicipale* cu caracter instituțional și financiar, care să permită furnizarea eficientă a serviciilor publice în comun de mai multe unități administrativ-teritoriale. Acest model nu prezintă un risc înalt de disensiuni sau divizări conform intereselor, însă nu pare a fi atât de

eficient ca și primul. Pentru a obține ceea ce se propune, este nevoie de stimularea în mod real a furnizării în comun a serviciilor publice de către unitățile administrativ-teritoriale, care se va baza, în mare parte, pe o cultură a cooperării, a respectării consensului între diverse autorități publice de diferite dimensiuni și culori politice și nu pe instrumente normative obligatorii ca în cazul primului model. Acest lucru este unul foarte dificil, în special pentru Republica Moldova.

Buna administrare a colectivităților locale depinde, în mare măsură, de principiile puse la baza organizării teritoriului, iar rațiunea reorganizării acestuia constă în eficiența realizării intereselor locale. Iar propunerile cu privire la realizarea acestei administrări eficiente ar include:

- Republica Moldova are nevoie de o structură administrativ-teritorială, care să includă unități administrative suficient de mari pentru a produce economii de scară și care să poată gestiona serviciile publice cât mai eficient, conform principiului descentralizării;

- serviciile publice trebuie să aibă condițiile necesare pentru a putea fi descentralizate eficient, fiind gestionate de către autoritățile locale. Prin urmare, unitățile administrativ-teritoriale nou-create ar trebui să aibă dimensiuni mai mari și să dispună de capacități elocvente pentru a fi investite de către autoritățile centrale cu atribuții administrative pe plan local, care să fie în avantajul cetățenilor din localitățile administrate;

- numărul minim de locuitori, la formarea unei noi structuri administrativ-teritoriale, ar trebui respectat cu strictețe, atât pentru sate și orașe, cât și pentru localitățile de reședință. Prin urmare, pentru realizarea consolidării teritoriale, ar trebui comasate, întâi de toate, localitățile „excepții” de la numărul minim de locuitori, stabilit prin lege;

- trebuie să se stabilească o distanță maximă față de localitățile de reședință, pentru ca cetățenii să nu întâmpine dificultăți la parcurgerea acesteia pentru a avea acces la anumite servicii publice necesare;

- indicatorul migrației din localitățile actuale trebuie luat în calcul la crearea localităților noi, astfel încât să nu apară localități cu o densitate prea mare a populației, iar altele - cu

nivelul acesteia prea mic, mai ales în ceea ce privește localitățile de reședință;

- având în vedere existența altor etnii pe teritoriul Republicii Moldova², pentru a forma noi unități administrative, trebuie să se țină cont de etniile ce predomină în anumite zone, încât unificarea a două etnii dominate sporește riscul unor conflicte etnice;

- structura administrativ-teritorială trebuie stabilită ținându-se cont și de puterea economică a viitoarelor localități de reședință, de unitățile care vor avea o capacitate mai mare de administrare a altor unități și care să poată constitui centre de dezvoltare benefice și pentru localitățile administrate.

Propunerea de fuzionare a localităților, indiferent prin crearea unui sistem administrativ-teritorial cu un singur nivel sau cu două, va avea un impact fiscal pozitiv, întrucât, prin sinergie, reduce costurile administrației publice locale și acumulează mai mulți bani din taxe și impozite. În plus, unitățile administrativ-teritoriale nou-create, mai mari, vor dispune de resurse umane mai mari, dar și de resurse tehnice mai bune, fapt care va permite creșterea capacităților de gestionare și dezvoltare pe plan local și, respectiv, va spori gradul de atractivitate a fondurilor de surse financiare internaționale. Astfel, se va investi mai mult în proiecte locale, se va îmbunătăți infrastructura locală, mai ales drumurile locale, telecomunicațiile, accesul la internet, care necesită acest lucru cel mai mult.

Aparent, autoritățile publice locale vor fi mai departe de cetățeni, însă, odată cu dezvoltarea economică prin economiile de scară, venituri proprii mai mari și gestionate autonom, ulterior dezvoltarea infrastructurii, a drumurilor, a telecomunicațiilor și accesului la

internet, toate serviciile vor fi mult mai ușor de accesat și mult mai aproape de cetățeni.

Situația care poate apărea este opoziția funcționarilor locali, care vor pierde locurile de muncă inițial, reducerea din responsabilitatea publică a reprezentanților autorităților publice - a primarilor, a consilierilor locali - din cauza creșterii distanțelor și a scăderii sentimentului de apropiere politică, precum și din cauza pierderii statutului de centru-reședință a unor localități, care va genera o opoziție socială. Trebuie găsite metode de atractivitate și responsabilizare a funcționarilor publici. Cu toate acestea, efectul reformei, în acest context, poate fi și invers, creșterea numărului de cetățeni aflați în localitatea gestionată de autoritatea publică poate responsabiliza funcționarii publici, având în vedere că cerințele sunt mai multe, mai diverse și răspunderea în fața acestora trebuie să fie una conștientă și la un nivel ridicat.

În concluzie, conchidem că situația Republicii Moldova demonstrează necesitatea implementării soluțiilor adecvate de eficientizare a organizării administrativ-teritoriale - consolidarea teritorială și cooperarea între comunități, precum și a aplicării altor măsuri care să consolideze autonomia locală și creșterea capacității proprii de dezvoltare economică a unităților administrativ-teritoriale, iar inițiativa de consolidare teritorială trebuie realizată doar prin asigurarea unui model eficient de administrare locală, iar în acest sens crearea unui număr mai mic de unități administrativ-teritoriale cu dimensiuni mai mari, atât din punctul de vedere al teritoriului, cât și după criteriul demografic, constituie unica soluție viabilă pentru Republica Moldova.

NOTE

¹ Satul în care își are sediul consiliul sătesc (comunal).

² În special, Unitatea Teritorial-Autonomă Găgăuzia.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985. În: ediția oficială „Tratate internaționale”, volumul 14, 1999.

2. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.08.1994, nr. I, art. 1.

3. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.01.2002, nr. 16, art. 53.
4. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35, art. 116.
5. Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului) nr. 436 din 06.11.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.12.2003, nr. 244-247, art. 972.
6. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31, art. 91.
7. Legea cu privire la modul de aplicare a Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și a Legii nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 privind administrația publică locală nr. 1078 din 24.05.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 06.06.2002, nr. 71-73, art. 585.
8. Legea nr. 191 din 05.04.2012 cu privire la Strategia Națională de Descentralizare.
9. Arsene A. Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar. Volumul I, Chișinău: CEP USM, 2005, 502 p.
10. Deliu T. Administrație publică locală. Chișinău, 1998, 98 p.
11. Deliu T., Savca T. Ghidul alesului local. Chișinău, 2001, 312 p.
12. Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar. Volumul I, București, Editura Lumina Tex, 1998, 418 p.
13. Popa V. Drept public. Chișinău, 1998, 460 p.
14. Sîmboteanu A. Teoria administrației publice. Chișinău, 2008, 221 p.
15. Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova. //Recensământul populației din Republica Moldova, 2004. Volumele I-IV. /Culegere statistică, Chișinău, Statistica, 2006.
16. Șaptefrați T. Sistemul modern de administrație publică: structura și funcțiile. //Materiale ale conferinței internaționale științifico-practice, 21 mai 2008. Chișinău, AAP, 2008.
17. Biroul Național de Statistică din Republica Moldova. Organizarea administrativă a teritoriului Republicii Moldova, la 1 ianuarie 2011, / www.statistica.md (accesat la 21 martie 2012).
18. Boțan I., Revizuirea organizării administrative a teritoriului Republicii Moldova, ADEPT, *E-journal*, an. I, nr. 4 (8 aprilie 2003) / www.adept.md (accesat la 5 martie 2012).
19. Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic / www.tarantula.ruk.cuni.cz (accesat la 24 aprilie 2012).

Prezentat: 30 septembrie 2012.

E-mail: tcastrasan@mail.ru

Societatea civilă și statul de drept



Unele aspecte juridice privind monitorizarea video a salariaților

Nicolae ROMANDAȘ,
doctor în drept, profesor universitar,
Universitatea de Stat din Moldova
Eduard BOIȘTEANU,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți

SUMMARY

Monitoring employees has become a controversial topic in today's society, as people are unsure about the ethical and legal implications of it. The new technologies have resulted in increased use of surveillance and monitoring and an increase in the tension between management rights and employee privacy. In this article, the authors examine the basic legal aspects of the procedure for the employee video monitoring.

În prezent, apar în practică numeroase chestiuni referitoare la monitorizarea (supravegherea) video a salariaților în perioada desfășurării activității de muncă. Juriștii întâmpină multe greutăți în ceea ce privește aprecierea semnificației juridice a supravegherii video a salariaților, întrucât legislația Republicii Moldova nu cuprinde reglementări exprese în acest sens.

Cu titlu de comparație, Codul Muncii din Franța prevede că nici o informație privindul personal pe un salariat sau pe un candidat la un post de muncă nu poate fi colectată de un dispozitiv care nu a fost adus în prealabil la cunoștința salariatului sau a candidatului la un post (Code du travail, art. L.121-8). Așadar, având la bază o astfel de reglementare, jurisprudența franceză a confirmat faptul că angajatorul are dreptul să instaleze un sistem de supraveghere video în atelierul său, însă el nu poate să folosească datele obținute împotriva unui lucrător decât dacă acesta a fost anunțat în prealabil despre amplasarea instalației. La fel și atunci când un angajator apelează la o societate de supraveghere pentru a controla activitatea lucrătorilor săi, fără știrea acestora¹.

Interpretând art. 8 din *Convenția europeană pentru protecția drepturilor omului și*

*a libertăților fundamentale, ratificată și de Republica Moldova*², putem afirma că orice persoană dispune de imaginea sa și de utilizarea acesteia în virtutea unui drept absolut, fapt care îi permite să se opună fixării, reproducerii și difuzării acesteia fără permisiunea sa. O astfel de soluție a fost consacrată și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, cum ar fi în *cazul Peck contra Regatului Unit*, care se referă la camerele de supraveghere de pe stradă și în *cazul von Hannover contra Germaniei* cu referire la fotografierea unei persoane în locuri publice.

În consecință, persoana urmează să fie informată despre existența camerelor video pentru ca aceasta să-și poată exprima consimțământul de a-i fi înregistrată imaginea, cu alte cuvinte, de a intra în localul respectiv sau nu, ori de a merge prin perimetrul monitorizat de camera video. În acest sens, avizul informativ privind monitorizarea video a unui anumit perimetru, reprezintă o modalitate de informare a subiecților de date cu caracter personal despre faptul că imaginea lor, colectată prin intermediul mijloacelor tehnice, este prelucrată de un deținător de date cu caracter personal³.

Totodată, atragem atenția că dreptul de a dispune de imaginea sa nu poate avea un

caracter absolut. Astfel, în opinia autorilor români Ovidiu Ungureanu și Cornelia Munteanu, „sunt licite înregistrarea și transmiterea imaginilor captate pe drumurile publice (pentru depășirea vitezei legale ori regularizarea traficului) sau folosirea mijloacelor de videosupraveghere de către autoritățile publice pentru a asigura protecția instituțiilor publice ori pentru prevenirea sau constatarea atingerilor la securitatea persoanelor și a bunurilor în locuri expuse riscurilor de agresiune și de furt, evident, *când legea permite folosirea acestor mijloace* (s. n.)”.⁴ Totodată, autorii menționați au subliniat și condițiile în care urmează să fie efectuate operațiunile de monitorizare video a locurilor publice⁵: a) aceste operațiuni trebuie să fie realizate în așa fel încât să nu se poată vizualiza imagini din interiorul locuințelor și nici cele ale intrărilor lor; b) publicul trebuie să fie informat în permanență de existența sistemului de monitorizare video și de autorizația sau persoana responsabilă de instalarea acestuia.

Dacă facem o abordare sintetică a stipulațiilor cuprinse în instrumentele internaționale din domeniul enunțat, vom concluziona că nu orice ingerință în viața privată a unei persoane poate fi recunoscută ca o violare a dreptului ei la viața privată, instrumentele internaționale permițând astfel de ingerințe, dacă sunt respectate următoarele condiții: a) măsura să fie prevăzută de lege; b) măsura să vizeze un scop legitim și c) să fie necesară pentru atingerea aceluși scop. În plus, în *cazul Antunes Rocha contra Portugaliei* (31 mai 2005, 64330/01)⁶, s-a atenționat că, atâta timp cât legea internă ce permitea supravegherea secretă a unei persoane (chiar și în situația în care o astfel de măsură viza un scop legitim – protecția securității naționale) nu cuprinde nici *un mecanism de control și nici o garanție contra abuzului*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu poate accepta o astfel de situație.

Respectarea vieții private la locul de muncă prezintă dificultăți deosebite, întrucât angajatorul este interesat în ceea ce privește exercitarea controlului (cât mai riguros) asupra salariaților în decursul îndeplinirii de către aceștia a obligațiilor de muncă. Și în această situație legislația muncii îi vine

în ajutor angajatorului, întrucât îi atribuie prerogative privind exercitarea puterii dispozitive și a celei disciplinare în privința salariaților.

Așadar, dacă ne conducem de logica angajatorului, oricărui salariat îi revine obligația de a-și îndeplini conștiincios obligațiile de muncă în decursul întregii zile de muncă, adică în decurs de 8 ore pe zi. Drept argument, sunt invocate prevederile art. 95, alin. (1) din *Codul Muncii al Republicii Moldova* (în continuare – CM al RM)⁷, potrivit căruia *timpul de muncă reprezintă timpul pe care salariatul, în conformitate cu regulamentul intern al unității, cu contractul individual și cu cel colectiv de muncă, îl folosește pentru îndeplinirea obligațiilor de muncă*. Cu alte cuvinte, se presupune că salariatul nu are dreptul la viața privată la locul său de muncă. În caz contrar, s-ar fi constatat că salariatul nu-și utilizează în mod eficient timpul de muncă, pentru care angajatorul achită salariul. De aici rezultă ideea că nu se cere acordul salariatului pentru obținerea informației privind comportamentul acestuia la locul de muncă și deci este permisă monitorizarea video a salariatului în perioada desfășurării activității de muncă.

Nu putem fi de acord cu un asemenea raționament, întrucât locul de muncă urmează să fie recunoscut ca un spațiu semipublic în care în orice clipă s-ar putea isca anumite chestiuni ce vizează viața privată a salariatului, cum ar fi efectuarea de către salariat pe parcursul zilei de muncă a unui apel telefonic urgent către o rudă sau un prieten, convorbirile telefonice fiind integrate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în noțiunile de „viață privată” și „corespondență” (*cazul Malone contra Regatului Unit* (hotărârea din 2 august 1984, seria A, nr. 82, p. 30, pct. 64), *cazul Răducu contra României* (nr. 70787/01, 21 aprilie 2009).

Așadar, *apreciem ca ilegală orice tentativă a angajatorului de a monitoriza activitatea salariaților pe ascuns (în mod secret) cu ajutorul aparatelor de înregistrare video, audio, de filmat etc.* În susținerea acestei concluzii, vom invoca prevederile art. 6, alin. (1) și art. 18, alin. (1) din *Legea Republicii Moldova nr. 59/2012 „Privind activitatea specială de inves-*

*tigații*⁸, potrivit cărora măsurile speciale de investigații – cercetarea domiciliului și/sau instalarea în el a aparatelor ce asigură supravegherea și înregistrarea audio și video, a celor de fotografiat și de filmat, supravegherea domiciliului prin utilizarea mijloacelor tehnice ce asigură înregistrarea, interceptarea și înregistrarea comunicărilor și imaginilor – se efectuează cu autorizarea judecătorului de instrucție, la demersul procurorului, de către ofițerii de investigații ai subdiviziunilor specializate din cadrul ori subordonate Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Apărării, Centrului Național Anticorupție, Serviciului de Informații și Securitate, Serviciului de Protecție și Pază de Stat, Serviciului Vamal și Departamentului instituțiilor penitenciare al Ministerului Justiției.

În plus, asemenea măsuri speciale de investigații pot fi efectuate numai în cadrul unui proces penal, conform Codului de procedură penală al Republicii Moldova.

Din pasajele legislative invocate se poate, astfel, observa că angajatorul nu are împuterniciri în ceea ce privește înfăptuirea măsurilor speciale de investigații ce au ca scop monitorizarea salariaților cu ajutorul mijloacelor tehnice speciale.

Monitorizarea video a salariaților, înfăptuită de către angajator în mod secret, este ilegală și prin prisma legislației muncii. Astfel, în conformitate cu art. 9, alin. (1), lit. f) din Codul Muncii al Republicii Moldova, salariatul are dreptul la informare deplină și veridică despre condițiile de muncă și cerințele față de securitatea și sănătatea în muncă la

locul de muncă, inclusiv despre modalitățile concrete de înfăptuire a controlului asupra activității de muncă a acestuia.

În acest context, apare următoarea întrebare: „Ce condiții trebuie să respecte angajatorul pentru a opera licit o monitorizare video a activității de muncă a salariaților?” *În opinia noastră, modalitățile concrete de monitorizare video a salariaților trebuie să fie consacrate în regulamentul intern al unității, angajatorul urmând să statueze asupra existenței aparatelor (sistemelor) de înregistrare video, precum și asupra existenței necesităților de producție (combaterea sustragerilor de bunuri din avutul angajatorului, supravegherea funcționării neîntrerupte a utilajelor ș. a.) în ceea ce privește instalarea sistemelor de supraveghere video. Suplimentar, angajatorul trebuie să afișeze în birourile de lucru, în care au fost instalate sistemele de supraveghere video, un aviz informativ privind monitorizarea video a salariaților.*

În conformitate cu art. 92, lit. d) din Codul Muncii al Republicii Moldova, angajatorul poate permite accesul la datele personale ale salariatului doar persoanelor împuternicite în acest sens. Mai mult, persoanele împuternicite au dreptul, în condițiile respectării regimului de confidențialitate, să solicite numai datele personale necesare exercitării unor atribuții concrete. Așadar, lucrătorilor tehnici, responsabili pentru monitorizarea video, trebuie să li se aducă la cunoștință, sub semnătură, conținutul regulamentului cu privire la protecția datelor personale ale salariatului.

NOTE

¹ Jean-Loup Charrier, Andrei Chiriac, *Codul Convenției Europene a Drepturilor Omului*, LexisNexis Litec, Paris, 2008, p. 332.

² Ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1298-XIII din 24.07.1997 și publicată în „Tratate internaționale”, 1998, vol. I.

³ <http://datepersonale.md/md/comentarii/> (accesat la 20 decembrie 2011).

⁴ Ovidiu Ungureanu, Cornelia Munteanu, *Dreptul la propria imagine – componentă a drepturilor personalității* // Revista „Dreptul”, nr. 10/2010, p. 77.

⁵ Idem.

⁶ Esența cazului *Antunes Rocha contra Portugaliei* se poate rezuma la următoarele: în mai 1994, reclamanta Antunes Rocha a semnat un contract de muncă cu Consiliul național al protecției civile, unde urma să exercite funcții administrative. În aceeași zi, a trebuit să completeze

un formular care avea antetul NATO și cel al „Autorității Naționale pentru Securitate” în care i se cereau date despre ea și familia sa, precum și o declarație prin care se angaja să respecte regulile de securitate impuse de NATO. Reclamanta a demisionat câteva luni mai târziu după ce a aflat că familia sa făcea obiectul unei anchete, constând în supravegherea casei sale și interogarea anturajului său. Potrivit statului pârât, orice persoană care lucra cu NATO putea face obiect al unei astfel de anchete din rațiuni de securitate. Plângerea penală a reclamantei pentru atingerea adusă vieții private, în cuprinsul căreia s-a constituit și partea civilă, s-a soldat cu o decizie nefavorabilă, pe motiv că fapta respectivă fusese amnistiată.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că măsurile de supraveghere au constituit o ingerință în viața privată a reclamantei. În condițiile în care măsura era reglementată de legea internă și viza un scop legitim – protecția securității naționale – Curtea a constatat că legea nu cuprindea suficiente garanții contra arbitrariului, neexistând un sistem de control al aplicării acestei măsuri. În plus, legea era prea vagă și nu permitea reclamantei să prevadă că anumite măsuri, precum supravegherea domiciliului sau interogarea cunoscuților săi se vor întreprinde. Cât timp legea internă nu cuprinde nici un mecanism de control și nici o garanție contra abuzului, Curtea nu poate accepta situația. Având în vedere aceste considerente, Curtea a constatat că a fost încălcat în mod flagrant art. 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. A se vedea pentru dezvoltări: <http://jurisprudentacedo.com/Antunes-Rocha-contra-Portugalia-Supravegherea-unei-persoane-Lucrator-in-cadrul-serviciilor-militare-Legalitatea-masurii-Conditiile-legii.html> (accesat la 20 decembrie 2011).

⁷ Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 159-162 din 29.07.03.

⁸ Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 113-118 din 08.06.2012.

Prezentat: 22 august 2012.

E-mail: catedra.drept.aap@gmail.com

Aspecte teoretice privind șomajul și protecția socială a șomerilor în România

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

SUMMARY

Unemployment is today one of the imbalances that affect, in different proportions, all the countries of the world. Generally, social protection is the combination of economic measures and non-economic, through which public power is normative use of its resources and the distribution of incomes for the purpose of the exercise of social justice. Social protection is reflected in social programmes that include measures and instruments designed to ensure the raising of the standard of living and quality of life and the protection of the public of the negative effects that may arise in certain periods determined by the various economic and social conditions.

1. ȘOMAJUL - FENOMEN SOCIAL. Omul, privit atât din punct de vedere economic, cât și ca realitate socială și demografică, trebuie situat în centrul oricărei cercetări asupra dezvoltării și evoluției sistemului economic. În acest sens, abordarea problemei ocupării forței de muncă reprezintă o prioritate absolută a cercetării științifice, inclusiv a celei economice.

Șomajul este astăzi unul dintre dezechilibrele care afectează, în proporții diferite, toate țările lumii. Existența șomajului este dovada cea mai elocventă a incapacității societății de a utiliza cel mai important factor de producție: omul.

Șomajul sau ocuparea incompletă e fenomenul economic și social ce constă în faptul că o parte a populației active (aptă de muncă) nu găsește locuri de muncă și nu se poate angaja. Conform definiției Biroului Internațional al Muncii, în cadrul șomajului se includ persoane apte de muncă, în vârstă de peste 15 ani, dar care nu au un loc de muncă remunerat, deși caută de lucru și sunt disponibile pentru muncă.

Se arată¹ că șomajul este un fenomen negativ al economiei care afectează o parte a populației active devenită redundantă prin neasigurarea locurilor de muncă.

Șomajul este un dezechilibru între cere-

rea de muncă și oferta de muncă (cererea mai mică decât oferta), un dezechilibru între potențialul uman activ și potențialul uman efectiv utilizat. Șomajul se concretizează în neincluderea în circuitul productiv a unei părți a celui mai important factor de producție, factorul muncă. În același timp, șomajul este, prin conținutul și consecințele sale, un fenomen social complex, una dintre afecțiunile grave ale societății contemporane.

Cuvântul *șomaj* provine din termenul francez *chomage*, preluat, la rândul său, din latinescul *caumare* și din grecescul *cauma*.²

Potrivit definiției date de Organizația Internațională a Muncii, este *șomer* orice persoană care are mai mult de 15 ani și îndeplinește în mod cumulativ următoarele condiții:

- este apt de muncă ;
- nu are loc de muncă ;
- este disponibil pentru o muncă salariată;
- caută un loc de muncă³.

În România, legea 1/1991, modificată prin legea 76/2002, precizează că sunt considerați șomeri persoanele apte de muncă, ce nu pot fi încadrate din lipsă de locuri disponibile corespunzătoare pregătirii lor.

Piața contemporană a muncii se poate afla în situația de echilibru (ocupare deplină), fie în cea de dezechilibru, adică de

subocupare și supraocupare. Piața muncii nu funcționează ca o piață liberă obișnuită și din cauza restricțiilor legislative, a condițiilor impuse prin lege în limitele căreia ea funcționează. În plus, funcționarea acestei piețe este influențată de acțiunea specifică a partenerilor sociali (patronate, sindicate), de raportul de forțe dintre ei⁴.

Ca fenomen macroeconomic, șomerii prezintă ansamblul persoanelor (stocul de populație) active disponibile fără ocupație, care caută de lucru, el este format din excesul de resurse de muncă în raport cu cei ce pot fi ocupați, în condițiile de rentabilitate impuse de piață.

Cauze și tipuri de șomaj. Numărul șomerilor din România este în continuă creștere. Un șomer din trei nu a reușit să-și găsească un loc de muncă în 2 ani, în timp ce mulți alți șomeri și-au pierdut locul de muncă în ultimele 12 luni.

Deoarece fiecare cauză și tip de șomaj implică o viziune specială și, în consecință, și măsuri adecvate de combatere trebuie ca aceste două aspecte, care, la prima vedere, s-ar părea că ar trebui tratate separat, să fie abordate în strânsă corelație.

Ca un flux macrosocial global, șomajul este generat de cauze ce țin de situația economică a utilizatorilor, pe de o parte, și de statutul social al ofertanților de muncă, pe de altă parte.

În primul rând, ca urmare a unei evoluții nefavorabile a activităților social-economice sau ca urmare a procesului de substituire a muncii prin capital, se produce pierderea locului de muncă de către o parte a populației ocupate.

În al doilea rând, solicitările suplimentare de muncă ale noilor generații ce au ajuns la vârsta legală de muncă nu pot fi onorate de utilizatorii de muncă. Tânăra generație întâmpină greutăți în găsirea locurilor de muncă (în cazul unei subocupări) din mai multe motive obiective sau subiective: neconcordanța pregătirii sale profesionale cu nevoile și exigențele impuse de activitatea economico-socială; reținerile unor agenți economici producători în a angaja tineri fără experiență în muncă, fără să-și fi însușit disciplina muncii etc.

În al treilea rând, șomajul apare, se suplimentează și ca urmare a solicitărilor de locuri de muncă din partea unor persoane încadrate în vârsta a doua, care se decid să-și ofere munca lor pe piață. Unele dintre aceste persoane nu au lucrat până în momentul respectiv, altele au întrerupt activitatea pe o perioadă relativ îndelungată.

Există și cauze de tip subiectiv, care țin de comportamentul reținut al agenților economici de a angaja tineri, fie datorită lipsei lor de experiență, fie că aceștia nu se încadrează pe disciplina muncii. În rândul tinerilor, șomajul apare și ca urmare a tendinței de a căuta locuri de muncă plătite cu un salariu mare, fapt ce întârzie integrarea lor activă⁵.

Apariția șomajului, dar, mai ales, creșterea și diminuarea lui au fost și sunt influențate de unele cauze directe, fiecare dintre acestea dând naștere la forme particulare de șomaj, cum sunt: ciclic, fricțional, structural, tehnologic, sezonier etc.

Șomajul ciclic este dependent de fluctuațiile ciclice pe termen mediu; în perioadele conjuncturale defavorabile dimensiunile acestuia sporind, în timp ce în cele favorabile el se resoarbe în bună măsură.

Șomajul structural este consecința adâncirii diviziunii muncii, a specializării activității economice și, respectiv, a structurării pieței muncii. Modificările structurale pot apărea la nivelul economiei naționale, dar și la nivel regional. Drept urmare, apar discordanțe între calificările cerute și cele de care dispun ofertanții de muncă. Amploarea șomajului structural depinde de trei factori: de rapiditatea cu care apar modificările în cererea și oferta de bunuri și servicii în economie. Cu cât ele sunt mai rapide, cu atât și dimensiunile șomajului structural vor fi mai mari; de gradul de concentrare regională a activităților economice sau lipsa de diversificare a producției și a serviciilor; de caracteristica specifică majorității ofertanților de muncă – imobilitatea⁶.

Șomajul tehnologic este legat de înlocuirea vechilor tehnici și tehnologii cu altele noi. O asemenea operațiune este condiționată atât de trecerea de la ramurile propulsatoare ale vechiului mod tehnic de producție la cele ale noului mod tehnic de produc-

ție, cât și de procesul centralizării capitalului și concentrării producției.

Șomajul intermitent este cauzat de insuficiența mobilității mâinii de lucru sau de decalajele între calificările disponibile și cele cerute; acesta este și consecința practicării contractelor de angajare pe perioade scurte. Asemenea contracte decurg din incertitudinea afacerilor, ca și din dorința utilizatorilor de a face presiuni asupra salariaților și sindicatelor.

Șomajul de discontinuitate în muncă se coroborează cu reglementările privind concediile de maternitate și alte aspecte ale vieții de familie.

Șomajul fricțional se manifestă când unele persoane își părăsesc serviciul avut în mod voluntar sau prin concediere și, în consecință, pentru o perioadă de timp sunt șomeri. Este posibil să găsească foarte repede un alt loc de muncă (deoarece aceste locuri există), dar prima slujbă oferită să nu fie acceptată din motive ce țin de ambele părți. Cei ce caută de lucru să dorească un loc de muncă cu un salariu mai mare, iar cei ce oferă locul să se abțină să angajeze persoana pentru motivele care au determinat concedierea ei. Este, de asemenea, posibil ca această căutare și ocupare a locului de muncă dorit să dureze și din lipsa de informare.

Șomajul sezonier este specific în activitățile economice care sunt influențate de factorii naturali (agricultură, construcții), ceea ce se repercutează și asupra cererii de muncă. Este, de regulă, un șomaj de durată relativ scurtă. Pentru combaterea lui se recomandă măsuri asemănătoare celor prevăzute pentru șomajul structural și, în special, facilitarea pregătirii pentru o activitate complementară.

Se precizează, că șomajul nu poate fi desființat, pentru că el este generat permanent de creșterea demografică, pe de o parte, și de înlăturarea muncitorului de la locul de muncă, prin automatizarea proceselor de producție, pe de altă parte. Absorbirea unei părți a șomerilor în sfera serviciilor reprezintă prea puțin față de proporțiile actuale și viitoare ale șomajului⁷.

Consecințele economico-sociale ale șomajului. Șomajul ca fenomen economi-

co-social antrenează o serie de costuri, între care cel mai evident este cel pentru șomerii înșiși. Este vorba de costul personal, direct, costul pierderii de venituri, pierderea egală cu diferența dintre salariul net avut anterior intrării în șomaj și ajutorul de șomaj.

Șomajul afectează, pe planul cel mai general întreaga societate: statul pierde impozite pe venituri pe care le-ar fi perceput de la salariați dacă aceștia n-ar fi fost afectați de șomaj, trebuind să plătească în plus și servicii medicale, sociale pentru șomeri; operatorii economici pierd profiturile pe care le-ar fi putut obține dacă ar fi utilizat întregul personal; întreaga populație a țării pierde veniturile suplimentare pe care le-ar fi putut obține ca o consecință a unei producții naționale superioare; în același timp, creșterea șomajului mărește oferta de muncă, ceea ce poate conduce la o scădere generală a salariilor; mai mult șomajul este o sursă potențială pentru fapte criminale și antisociale. Dintre consecințele pozitive ale șomajului se pot aminti: șomajul constituie o rezervă de forță de muncă pentru acoperirea cererii suplimentare de muncă în anumite perioade; creează premise pentru reducerea salariilor și pe această bază - a costurilor și prețurilor; creează relații de concurență mai puternice între salariați cu efecte favorabile asupra rezultatelor muncii lor.

Politici macroeconomice de combatere a șomajului. Principala cauză a șomajului, în special a celui ciclic, este insuficiența creșterei economice. Ca urmare, trebuie acționat prioritar în direcția relansării creșterii economice. Rolul esențial aici revine statului, care prin mecanismele fiscale și monetare de care dispune, trebuie să dea un impuls creșterii economice spontane și durabile. Statul nu trebuie să se substituie inițiativei private, ci doar să-i creeze condiții de manifestare. Soluția fundamentală pentru reducerea reală a șomajului rămâne crearea de locuri de muncă.

Una dintre cauzele esențiale ale șomajului contemporan, cu deosebire ale celui structural, este inadecvarea, nepotrivirea dintre structura și nivelul de pregătire al forței de muncă și cerințele pieței. Pregătirea și orientarea profesională, ca și recalificarea și

reconversia personalului trebuie să reprezinte coordonate majore ale unei strategii de luptă împotriva șomajului.

Optica modernă privind soluțiile pentru reducerea șomajului vizează flexibilitatea pieței muncii, care cuprinde următoarele aspecte:

- flexibilitatea cantitativă externă: adaptarea efectivului de forță de muncă la variația cererii, concedieri;
- flexibilitatea cantitativă internă: diferite formule de dimensionare a volumului timpului de muncă în funcție de evoluția cererii de muncă ;
- externalizarea;
- flexibilitatea funcțională;
- flexibilitatea salariilor.

2. PROTECȚIA SOCIALĂ A ȘOMERILOR.

Conceptul de protecție socială a fost prima oară introdus de către John K. Galbraith și definește politica de protejare a categoriilor defavorizate ale populației, prin măsuri ce urmăresc alinierea acestor categorii la un nivel de trai decent. El considera că fiind cea mai urgentă măsură „prevederea dreptului celor care nu-și pot găsi un loc de muncă, de a avea un venit garantat sau alternativ”.

Orice stat membru al Organizației Internaționale a Muncii trebuie să ia măsuri corespunzătoare pentru a-și coordona regimul de protecție contra șomajului și politica sa de angajare. În acest scop, trebuie vegheat ca regimul său de protecție contra șomajului și, în special, modalitățile de indemnizare pentru șomaj să contribuie la promovarea deplinei angajări, productive și liber alese, și să nu aibă ca efect descurajarea celor ce se angajează de a oferi și a lucrătorilor de a căuta o angajare productivă.

În general, protecția socială este reprezentată de ansamblul de măsuri economice și noneconomice, prin care puterea publică realizează o utilizare normativă a resurselor sale și o distribuire a veniturilor în scopul îndeplinirii dreptății sociale. Protecția socială se concretizează prin programe sociale care cuprind măsurile și instrumentele menite să asigure creșterea standardului de viață și îmbunătățirea calității vieții, precum și protecția populației de efectele negative ce pot

apărea, în anumite perioade, determinate de diferitele condiții economice și sociale.

Beneficiarii ajutorului de șomaj sau ajutorului de integrare profesională sunt persoanele apte de muncă ce nu pot fi integrate din lipsă de locuri disponibile corespunzătoare pregătirii lor⁸.

Sunt îndreptățite să primească ajutor de șomaj :

- persoanele ale căror contracte de muncă a fost desfăcut din inițiativa unității sau căroră, după caz, le-a încetat calitatea de membru la cooperatia meșteșugărească din motive neimputabile lor ;

- persoanele al căror contract de muncă au fost desfăcute din inițiativa unității, dacă s-a stabilit prin dispoziția sau hotărârea organului competent nelegalitatea măsurii luate de unitate sau lipsa vinovăției persoanei în cauză, iar reintegrarea în muncă nu mai este obiectiv posibilă la unitatea la care a fost încadrată anterior sau la unitatea care a preluat patrimoniul acesteia;

- persoanele ale căror contracte de muncă a fost desfăcut din inițiativa lor, pentru motive care, potrivit legii, la reîncadrare nu întrerup vechimea în muncă;

- persoanele care au fost încadrate cu contract de muncă pe perioadă determinată;

- absolvenții instituțiilor de învățământ care, în termen de un an de la absolvire, s-au angajat și nu au beneficiat de ajutor de integrare profesională, vor primi ajutor de șomaj indiferent de vechime;

- persoanele fizice autorizate să presteze o activitate individuală și membrii asociațiilor familiale, dacă au contribuit la constituirea fondului pentru plata ajutorului de șomaj pe o perioadă de 12 luni în ultimii 2 ani anteriori înregistrării cererii, în situația în care și-au încheiat activitatea renunțând la autorizația de funcționare.

*Ajutorul de șomaj și ajutorul de integrare profesională*⁹ sunt prestații de securitate socială ce constau într-o sumă de bani calculată în mod diferențiat pe categorii de persoane și vechime în muncă, ce se acordă lunar pe o perioadă de, cel mult, 270 zile calendaristice.

Natura juridică a ajutorului de șomaj. În literatura de specialitate s-a dezbătut problema naturii juridice a ajutorului de șomaj.

Conform acestei opinii¹⁰, ajutorul respectiv excede sferei raportului juridic de asigurări sociale de stat, fiind vorba de un raport juridic de asigurare de stat prin efectul legii. Este, se arată, o asigurare a persoanei apte de muncă, care are menirea de a pune la dispoziția acesteia mijloace necesare pentru perioada în care, din motive prevăzute de lege, nu poate presta o muncă potrivit pregătirii sale.

Sunt îndreptățiți să pimească ajutor de integrare profesională:

- absolvenții instituțiilor de învățământ în vârstă de minimum 18 ani, care nu au surse de venit proprii la nivelul a, cel puțin, jumătate din salariul de bază minim brut pe țară și care într-o perioadă de 60 de zile de la absolvire nu au reușit să se încadreze în muncă potrivit pregătirii profesionale;

- absolvenții instituțiilor de învățământ în vârstă de, cel puțin, 16 ani, în cazurile justificate de lipsa susținătorilor legali sau de imposibilitatea dovedită a acestora de a presta obligația legală de întreținere a minorilor;

- tinerii care înainte de efectuarea stagiului militar nu au fost încadrați cu contract de muncă și care într-o perioadă de 30 de zile de la data lăsării la vatră nu s-au angajat;

- absolvenții școlilor speciale pentru handicapați, care nu au un loc de muncă.

Veniturile pentru constituirea fondului pentru plata ajutorului de șomaj, a ajutorului de integrare profesională și a alocației de sprijin, potrivit dispozițiilor legale¹¹, se constituie din următoarele surse:

- o cotă de 5% aplicată asupra fondului de salarii realizat lunar, în valoare brută, de persoanele fizice și juridice române și străine cu sediul în România, care angajează personal român;

- o contribuție de 1% din salariul de bază lunar de încadrare brut plătit de salariați persoanelor fizice și juridice prevăzute anterior;

- o contribuție de 1% din venitul lunar în valoare brută obținut din munca depusă de către membrii cooperăției;

- o subvenție de la bugetul de stat pentru completarea fondului, în caz că sursele menționate mai sus nu acoperă plățile datorate.

Cheltuieli ce se pot efectua din fondul constituit pentru plata ajutorului de șomaj și a alocației de sprijin.

Din fondul constituit, potrivit art. 22 și 23 din Legea 1/1991, se fac plăți¹² pentru:

- acoperirea cheltuielilor legate de administrarea și gestionarea fondului pentru plata fondului de șomaj;

- acoperirea unor cheltuieli privind calificarea și perfecționarea șomerilor, a celor care beneficiază de ajutorul de integrare profesională și alocației de sprijin;

- utilizarea unei părți de până la 10% din dobânda constituită la fondul pentru plata ajutorului de șomaj;

- acordarea unor credite în condiții avantajoase, cu o dobândă de 50% din taxa oficială a contului stabilită de Banca Națională a României la depozitul constituit la societatea bancară desemnată prin licitație, prin înființarea și dezvoltarea unor întreprinderi mici și mijlocii sau unități cooperatiste, cu cel mult 200 de salariați sau, după caz, cooperatori, în scopul creării unor locuri de muncă, în special, pentru șomeri. Ministerul Muncii și Protecției Sociale va transfera semestrial, în contul societății bancare autorizate să acorde credite, o parte din fondul pentru plata ajutorului de șomaj în limitele aprobate;

- acoperirea cheltuielilor privind plățile compensatorii ce se acordă salariaților ale căror contracte colective de muncă vor fi desfăcute ca urmare a concedierii colective;

- acoperirea cheltuielilor privind recalificarea absolvenților.

Categorii de asigurați. În acord cu dispozițiile art.18, alin. 2 din Legea 76/2002, asigurații în sistemul asigurărilor pentru șomaj, sunt următoarele categorii de persoane:

- cetățenii români care sunt încadrați în muncă sau realizează venituri în România, în condițiile legii, cu excepția persoanelor care au calitatea de pensionari;

- cetățenii români care lucrează în străinătate, în condițiile legii;

- cetățenii străini sau apatrizi care, în perioada în care au domiciliul sau reședința în România, sunt încadrați în muncă sau realizează venituri, în condițiile legii.

Potrivit art.19 din Legea 76/2002, în sistemul asigurărilor pentru șomaj, sunt asigurați obligatoriu, prin efectul legii:

- persoanele care desfășoară activități pe baza unui contract individual de muncă sau

pe baza unui contract de muncă temporar, în condițiile legii, cu excepția persoanelor care au calitatea de pensionari;

- funcționarii publici și alte persoane care desfășoară activități pe baza actului de numire;

- persoanele care își desfășoară activitatea în funcții electivă sau care sunt numite în cadrul autorității executive, legislative sau judecătorești, pe durata mandatului;

- militarii angajați pe bază de contract;

- persoanele care au raport de muncă în calitate de membru cooperativ;

- alte persoane care realizează venituri din activități desfășurate potrivit legii.

Șomajul este un fenomen contemporan, complex, cuprinzător, care include în sfera sa aspecte economice, sociale, politice, psihologice și morale.

Șomajul este astăzi unul dintre fenomenele cele mai puțin acceptate care afectează economiile tuturor țărilor.

În România, șomajul se amplifică datorită capacităților de producție nefolosite, într-un context de recesiune economică profundă și o strategie de tranziție la economia cu piață concurențială. Trebuie avut în vedere efectul distructiv al dobânzilor asupra investițiilor și implicit al ocupării; rigiditatea salariilor în privința scăderii; eliberarea accentuată a forței de muncă din motive de re tehnologizare și stagnarea creării de locuri de muncă.

Șomajul este caracterizat de pierderea de venit, pierderea încrederii de sine, erodarea raporturilor cu comunitatea și apariția sentimentelor de alienare și excludere din viața normală, ceea ce provoacă tensiuni și amenințarea stabilității sociale.

NOTE

¹ Cătălin Zamfir, Lazăr Vlăsceanu (coordonatori), *Dicționarul de sociologie*, Editura Babel.

² Sanda Ghimpu, Alexandru Țiclea, Constantin Tufan, *Dreptul securității sociale*, Editura All Beck, București, 1998, pag. 270.

³ Gheorghe Crețoiu, Viorel Cornescu, Ion Bucur, *Economie politică*, Editia a-II-a, revizuită și adăugită, Casa de editură și presă "Șansa", București, 1993, pag. 370.

⁴ Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu, *Dreptul muncii*, Editura Pro Universitaria, București, 2010, pag. 519.

⁵ A se vedea : dr. Eufemia Vieriu, dr. Dumitru Vieriu, op. cit., pag. 520.

⁶ Bocancea, C., Neamțu, G., *Elemente de asistență socială*, Ed. Polirom, Iași, 1999, pag. 98.

⁷ Petre Burloiu, *Economia muncii, probleme actuale*, Editura Lumina Lex, București, 1993, pag. 78.

⁸ Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu, *Dreptul muncii*, Editura Pro Universitaria, București, 2010, pag. 570.

⁹ Sanda Ghimpu, Alexandru Țiclea, Constantin Tufan, *Dreptul securității sociale*, Editura All Beck, București, 1998, pag. 297.

¹⁰ Gheorghe Brehoi, *Ajutorul de șomaj și integrare profesională a șomerilor în România*, în "Dreptul", nr.4-5/1991, pag. 6-7.

¹¹ A se vedea art. 22 din Legea 1/1991 privind protecția socială a șomerilor și integrarea lor profesională, abrogată prin Legea 76/2002.

¹² A se vedea art. 24 din Legea 1/1991 privind protecția socială a șomerilor și integrarea lor profesională, abrogată prin Legea 76/2002.

BIBLIOGRAFIE

1. Gheorghe Brehoi, *Ajutorul de șomaj și integrare profesională a șomerilor în România*, în "Dreptul", nr.4-5/1991.

2. Sanda Ghimpu, Alexandru Țiclea, Constantin Tufan, *Dreptul securității sociale*, Editura All Beck, București, 1998.

3. Petre Burloiu, *Economia muncii, probleme actuale*, Editura Lumina Lex, București, 1993.
4. Bocancea, C., Neamțu, G., *Elemente de asistență socială*, Ed. Polirom, Iași, 1999.
5. Gheorghe Crețoiu, Viorel Cornescu, Ion Bucur, *Economie politică*, Ediția a-II-a revizuită și adăugită, Casa de editură și presă "Șansa", București, 1993.
6. Cătălin Zamfir, Lazăr Vlăsceanu (coordonatori), *Dicționarul de sociologie*, Editura Babel, București.
7. Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu, *Dreptul muncii*, Editura Pro Universitaria, București, 2010.
8. Legea nr. 76/2002 privind protecția socială a șomerilor.
9. Convenția 168/1988 privind promovarea angajării și protecția contra șomajului.

Prezentat: 28 martie 2012.

E-mail: bajenaru@rambler.ru

Protecția familiilor cu copii și a celor cu venituri mici

Dumitru VIERIU,
doctor în drept, avocat, baroul București (România)

SUMMARY

Social service, a component of the national system of social protection, including social services and social benefits granted to develop the capacities of individual or collective for social needs, increasing the quality of life and promoting the principles of cohesion and social inclusion.

Încă din antichitate și până în zilele noastre, omul se află într-un proces de socializare care este caracterizat prin raportarea personalității sale la societate, la sistemul normativ și valoric al acestuia. Pe parcursul vieții capacitatea intelectuală și aptitudinile fiecăruia încep să schimbe și să modeleze ființa umană dându-i o personalitate cu care să interacționeze cu mediul, schimbându-l și modelându-l după propriile nevoi. Protecția persoanelor aflate în imposibilitatea de a avea resurse suficiente, pentru a-și crea o viață decentă a fost și rămâne în atenția societății. Despre această situație ne relevă și următoarele evenimente istorice.¹

În secolul al XIII-lea, în România, asistența socială a fost semnalată sub forma unor acțiuni filantropice, caritabile. Toate acestea erau organizate în aziluri pentru bolnavi și bătrâni săraci, pentru infirmi, construite lângă unele mănăstiri și biserici.

La Mățăul de Jos de lângă Câmpulung, în secolul al XIV-lea, Radu Basarab a construit un ospiciu pentru adăpostirea nevăzătorilor, invalizilor.

La București, în secolul al XVI-lea, Negru Vodă a înființat în mlaștina Dâmboviței, sub dealul Mitropoliei așezări pentru ajutorarea săracilor.

La începutul secolului al XVIII-lea, în anul 1704, a fost întemeiată "Fundăția Colțea" de către Mihai Cantacuzino și de clucerul Colțea. În această perioadă s-a construit o mănăstire și primul spital din Țara Românească.

Sub domnia lui Mihai Șuțu, în Muntenia, în anul 1780, se înființează "Epitropia Obștei".

Generalul Kiseleff înființează în anul 1864 "Eforia caselor făcătoare de bine și de folos obștesc, "aflată în subordinea Departamentului bisericesc.

Doamna Elena Cuza, împreună cu organele bisericești, acordă în anul 1862 sprijin la construirea unui așezământ de fete orfane, amplasat lângă Palatul Cotroceni din București.

În anul 1775, a fost promulgată legea privind protecția pentru copil și înființarea unor instituții specializate de ocrotire pentru persoanele aflate în dificultate.

Un sistem bine organizat și structurat de asistență socială îl avem în anul 1831 când a apărut Regulamentul Organic.

În anul 1859, după ce are loc Unirea Principatelor Române, apar acte normative care stabilesc atribuții concrete pentru serviciile de asistență socială de la nivelul comunelor și județelor.

În anul 1920, a fost creat Ministerul Muncii, Sănătății și Ocrotirii Sociale în cadrul căruia funcționa Direcția Asistenței Sociale. La nivel local erau birourile județene și comunale, iar ca organ local consultativ, de aviz și coordonare era Comitetul Județean.

În anul 1930, a fost promulgată Legea sanitară și de ocrotire socială.

În perioada socialistă sistemul de asistență socială a decăzut. Încă din anul 1952, la nivel universitar nu mai erau pregătiți asistenți sociali. Profesia de asistent social a fost exclusă din nomenclatorul profesiilor. Ministerul Sănătății și Prevederilor Sociale, apoi Ministerul Muncii (din 1969) avea rolul

să coordoneze activități de protecție și asistență socială. Autoritățile locale din această perioadă aveau stabilite sarcini pentru distribuirea unor ajutoare în situații de urgență.

În anul 1987, sociologia, ca program de formare profesională a fost desființată.

După Revoluția din decembrie 1989, în primele luni ale anului 1990 s-a pus problema punerii în practică a profesiei de asistent social și organizării sistemului de servicii în asistența socială.

În anul 1990, la nivel central, Ministerul Muncii și Protecției Sociale a lansat inițiativa să se reorganizeze învățământul de asistență socială. Mai întâi a fost sub formă de colegiu, apoi sub formă universitară. Abordarea acestuia în contextul modern duce la realizarea unor servicii de asistență socială, de o înaltă calitate și eficacitate. Astăzi, pe fondul unor acțiuni deosebite, realizate la nivelul fiecărei societăți, pentru protecția socială a persoanelor, familiilor, grupurilor și comunităților aflate în nevoie, bisericile și comunitățile creștine își continuă misiunea cu caracter spiritual și de caritate, consecventă modelului oferit de Domnul Isus Hristos.

Asistența socială este reprezentată de un ansamblu unitar, constituit potrivit Legii nr. 47/2006 privind sistemul național de asistență socială.

Acest sistem reprezintă ansamblul de instituții și măsuri prin care statul, prin autoritățile administrației publice centrale și locale, colectivitatea locală și societatea civilă intervine pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea efectelor temporare ori permanente ale unor situații care pot genera marginalizarea sau excluderea socială a persoanei, familiei, grupurilor ori comunităților.²

Asistența socială, componentă a sistemului național de protecție socială, cuprinde serviciile sociale și prestațiile sociale acordate în vederea dezvoltării capacităților individuale sau colective pentru asigurarea nevoilor sociale, creșterea calității vieții și promovarea principiilor de coeziune și incluziune socială.³ Este asigurată pe plan central de mai multe ministere cu atribuții în domeniu, cum sunt: Ministerul Muncii și Solidarității Sociale, Ministerul Sănătății și Familiei cu Secretariatul de Stat pentru Persoanele cu

Handicap, Ministerul Educației și Cercetării, Ministerul Justiției, Comitetul Român pentru Adopție, Autoritatea Națională pentru Protecția Copilului și Adopție, Ministerul Administrației Publice, iar pe plan local - de consiliile Județene, consiliile locale ale unităților administrativ-teritoriale, respectiv - direcțiile județene de muncă și protecție socială.

Pe plan local, asistența socială se întemeiază pe principiul descentralizării și al autonomiei locale. În acest cadru, unitățile administrativ-teritoriale au obligația de a satisface interesele și nevoile persoanelor din cadrul propriilor comunități. Serviciile de asistență socială mai pot fi oferite de instituții autonome, publice și private, organizații neguvernamentale și alți reprezentanți ai societății civile care derulează programe în sprijinul persoanelor defavorizate. Pentru realizarea acestor obiective, managementul Ministerului Muncii și Solidarității Sociale este necesar să asigure colaborarea permanentă cu autoritățile locale atât pentru identificarea celor aflați în dificultate, cât și celor mai eficiente forme de sprijin ale acestora.

Ministerul Muncii și Solidarității Sociale, în domeniul organizării asistenței sociale, acționează prin direcțiile sale de specialitate pentru:

- coordonarea sistemului național de asistență socială, inițierea de proiecte de acte normative și urmărirea aplicării legislației în domeniul asistenței sociale;

- evaluarea la nivel național a programelor de asistență socială și propunerea strategiei privind politicile familiale pe baza indicatorilor sociali;

- inițierea, coordonarea și urmărirea realizării unor programe de servicii de asistență socială în colaborare cu administrația locală, organizațiile neguvernamentale și alți reprezentanți ai societății civile;

- coordonarea metodologică a activității instituțiilor care asigură servicii comunitare de asistență socială, finanțate de la bugetul de stat și bugetele locale;

- asigurarea plății alocațiilor familiale, ajutoarelor și a indemnizațiilor cu caracter reparator de la bugetul de stat;

- elaborarea politicilor familiale și supunerea lor spre aprobare organelor competente;

- acordarea de subvenții asociațiilor și fundațiilor române cu personalitate juridică, care înființează și administrează unități de asistență socială.

Serviciile sociale sunt asigurate de către furnizorii publici sau privați. În conformitate cu Ordinul Ministrului muncii, familiei și protecției sociale nr. 1548/18.11.2010, Direcțiile generale de asistență socială și protecție a copilului pot să depună individual sau în parteneriat cu furnizorii privați de servicii sociale, acreditați în condițiile legii proiecte, în vederea obținerii de finanțare în cadrul programelor de interes național în domeniul protecției familiei și a drepturilor copilului.

Asistența socială care se realizează de compartimentele de specialitate din cadrul direcțiilor de muncă și solidaritate socială în colaborare cu primăriile are în vedere: identificarea familiilor, a unor membri ai acestora și a persoanelor singure cu o situație de risc social; realizarea de anchete sociale și evaluarea sociomedicală a persoanelor aflate în dificultate; acordarea de ajutoare materiale în bani sau în natură, potrivit reglementărilor în vigoare; organizarea și acordarea de servicii sociale persoanelor cu nevoi speciale; ocrotirea în instituții specializate, în familii substitutive sau de către asistenți maternali a copiilor aflați în situații critice, asistarea în cămine a bolnavilor cronici, a persoanelor cu handicap și a persoanelor vârstnice fără sprijin material; verificarea periodică și monitorizarea la nivelul unităților administrativ-teritoriale a realizărilor în domeniul asistenței sociale; finanțarea din bugetele locale a programelor de servicii sociale și a unor prestații reglementate prin lege, organizarea și subvenționarea unor programe de interes local de către administrația publică locală, direct sau pe baza convențiilor încheiate de către reprezentanți ai societății civile; organizarea, la nivel local, a plății drepturilor de asistență socială reglementate prin lege; acordarea de indemnizații și alocații familiale.

Prestațiile de asistență socială reprezintă drepturi acordate pentru depășirea unor situații dificile care afectează economic și social copiii, familiile și persoanele cu nevoi speciale. Alocațiile familiale sunt acordate

tuturor persoanelor care întrunesc condițiile prevăzute de actele normative care le reglementează acordarea. Sistemul de asistență socială prevede și ajutoare ce se acordă familiilor ale căror venituri se situează sub o anumită limită, stabilită prin lege, care se află în situații de necesitate sau dificultate din cauza unor pierderi provocate din cauze temeinic justificate. Este vorba de: ajutorul social, ajutorul de urgență, ajutorul pentru soțiile celor care satisfac serviciul militar, ajutorul rambursabil acordat persoanelor refugiate, ajutorul acordat pentru achitarea facturilor la energia termică.⁴

În anul 2010, prin Legea nr. 118/2010 privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar, cu modificările și completările ulterioare, în scopul menținerii totuși a acordării unor drepturi, s-a reglementat diminuarea cuantumului indemnizației pentru creșterea copilului cu 15%.

În conformitate cu prevederile Ordonanței de Urgență nr. 111/2010, persoanele ai căror copii se nasc începând cu data de 01.01.2011, precum și una dintre persoanele care a adoptat copilul sau care are copilul în plasament ori în plasament în regim de urgență, cu excepția asistentului maternal profesionist care poate beneficia de aceste drepturi numai pentru copiii săi, precum și persoana care a fost numită tutore și care, în ultimul an anterior datei nașterii copilului, au realizat timp de 12 luni venituri din salarii, venituri din activități agricole supuse impozitului pe venit pot beneficia opțional de următoarele drepturi:

- concediu pentru creșterea copilului (pentru primele 3 nașteri) în vârstă de până la un an, iar până la împlinirea vârstei de 2 ani al aceluiași copil, concediu fără plată, o indemnizație lunară în cuantum de 75% din media veniturilor nete realizate pe ultimele 12 luni care nu poate fi mai mică de 600 lei și nici mai mare de 3400 lei (pentru primul an) ori opțional acordarea stimulentului de inserție în cuantum lunar de 500 lei pentru persoanele care obțin venituri supuse impozitului înainte de împlinirea de către copil a vârstei de un an pentru perioada rămasă până la împlinirea de către copil a vârstei de 2 ani;

- concediu pentru creșterea copilului (pentru primele 3 nașteri) în vârstă de până la 2 ani, precum și o indemnizație lunară în cuantum de 75% din media veniturilor nete realizate pe ultimele 12 luni și nu poate fi mai mică de 600 lei și nici mai mare de 1.200 lei (pentru cei 2 ani).

Pentru copilul cu handicap concediul pentru creșterea copilului se acordă până la împlinirea de către acesta a vârstei de 3 ani, iar indemnizația aferentă se acordă în cuantum de 75% din media veniturilor nete realizate pe ultimele 12 luni care nu poate fi mai mică de 600 lei și nici mai mare de 3400 lei,⁵ ori opțional acordarea stimulentului de inserție în cuantum lunar de 500 lei pentru persoanele care obțin venituri supuse impozitului înainte de împlinirea de către copil a vârstei de un an pentru perioada rămasă până la împlinirea de către copil a vârstei de 3 ani, fără a i se mai acorda indemnizația lunară, plata acesteia va fi suspendată.

Perioada acordării concediului pentru creșterea copilului poate fi prelungită în cazul în care există o suprapunere a două sau trei situații de natură de a genera acest drept (nașteri), iar cuantumul indemnizației lunare se majorează cu suma de 600 lei pentru fiecare dintre copii, începând cu cel de-al doilea.

Cuantumul alocației de stat pentru copiii în vârstă de până la 2 ani, respectiv - 3 ani, în cazul copilului cu handicap, este de 200 lei.

Indemnizația pentru creșterea copilului și alocația de stat se asigură din bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale, iar plata acestor drepturi se face de către Agenția Națională pentru Prestații Sociale, prin agențiile teritoriale.

Pentru ca cererea pentru acordarea indemnizației pentru creșterea copilului, a stimulentului de inserție sau alocației de stat să fie depusă și înregistrată la primăria comunei, orașului, municipiului, respectiv sectoarelor municipiului București, pe raza căreia/căruia solicitantul își are domiciliul sau reședința, trebuie să fie însoțită de următoarele documente:

- copia actului de identitate al solicitantului și a certificatului de naștere al copilului pentru care se solicită dreptul ori, după caz,

de livretul de familie, certificate pentru conformitate cu originalul;

- actele doveditoare privind calitatea solicitantului și relația acestuia cu copilul/copiii pentru care solicită dreptul;

- actele doveditoare care să ateste îndeplinirea perioadelor pentru acordarea acestor drepturi;

- dovada eliberată de angajator sau organele competente privind veniturile realizate, care să ateste că începând cu 01.01.2011 persoanele care, în ultimul an anterior datei nașterii copilului, au realizat timp de 12 luni venituri din salarii, venituri din activități independente, venituri din activități agricole supuse impozitului pe venit potrivit prevederilor Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare;

- dovada privind suspendarea activității pentru perioada în care se solicită concediul pentru creșterea copilului.

Persoanele care au născut sau nasc până la data de 31.12.2010 inclusiv, precum și cele care au adoptat sau adoptă copilul, cărora li s-a încredințat sau li se încredințează copilul în vederea adopției sau care au sau vor avea copilul în plasament, în plasament în regim de urgență, cu excepția asistentului maternal profesionist, ori care au fost sau urmează să fie numite tutore până la această dată beneficiază de drepturile reglementate de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 148/2005, aprobată cu modificări și completări prin legea nr. 7/2007, cu modificările și completările ulterioare.

Începând cu 1 ianuarie 2011, pentru persoanele menționate, indemnizația pentru creșterea copilului se acordă în cuantum de 75% din media veniturilor nete lunare realizate în ultimele 12 luni anterioare nașterii copilului sau, după caz, anterioare adopției, încredințării în vederea adopției, stabilirii măsurii plasamentului sau a plasamentului în regim de urgență sau a instituirii tutelei, dar nu mai puțin de 600 lei și nu mai mult de 3400 lei.⁶

Prin Hotărârea Guvernului României nr. 1007 din 27.10.2010 au fost aprobate următoarele programe de interes național în domeniul protecției familiei și a drepturilor copilului pentru perioada 2010-2012:

1. Programul "Închiderea instituțiilor de tip vechi și înființarea de centre de recuperare, de case de tip familial și/sau apartamente" - PIN 1 având ca obiectiv creșterea numărului de case de tip familial și apartamente și reducerea numărului de instituții de tip vechi.

2. Programul "Intervenție în situații de violență în familie" - PIN 2 având ca obiectiv întărirea capacității direcțiilor generale de asistență socială și protecția copilului (DGASPC) de intervenție în situații de violență în familie.

În conformitate cu prevederile legii nr. 277/2010 se instituie alocația pentru susținerea familiei ca formă de sprijin pentru familiile cu venituri reduse care au în creștere și îngrijire copii în vârstă de până la 18 ani.

Beneficiarii acestei alocații sunt:

- familia formată din soț, soție și copiii aflați în întreținerea acestora, care locuiesc împreună. Dacă venitul net mediu lunar pe membru de familie se situează până la 200 lei, familia beneficiază de un quantum lunar al alocației de 30 lei pentru un copil, 60 lei pentru familia cu 2 copii, 90 lei pentru familia cu 3 copii, 120 lei pentru familia cu 4 copii și mai mulți. Dacă venitul net mediu lunar pe membru de familie se situează între 201 lei și 370 lei, familia beneficiază de un quantum lunar al alocației de 25 lei pentru un copil, 50 lei pentru familia cu 2 copii, 75 lei pentru familia cu 3 copii, 100 lei pentru familia cu 4 copii și mai mulți;

- persoana singură și copiii aflați în întreținerea acesteia și care locuiesc împreună cu aceasta (familia monoparentală). Dacă venitul net mediu lunar pe membru de familie se situează până la 200 lei, familia beneficiază de un quantum lunar al alocației de 50 lei pentru un copil, 100 lei pentru familia cu 2 copii, 150 lei pentru familia cu 3 copii, 200 lei pentru familia cu 4 copii și mai mulți. Dacă venitul net mediu lunar pe membru de familie se situează între 201 lei și 370 lei, familia beneficiază de un quantum lunar al alocației de 45 lei pentru familia cu un copil, 90 lei pentru familia cu 2 copii, 135 lei pentru familia cu 3 copii, 180 lei pentru familia cu 4 copii și mai mulți.

Alocația pentru susținerea familiei se asi-

gură din bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale, iar plata acestor drepturi se face de către Agenția Națională pentru Prestații Sociale, prin agențiile teritoriale.

Cererea și declarația pe propria răspundere pentru acordarea alocației în vederea susținerii familiei trebuie să fie însoțită de actele doveditoare privind componența familiei, veniturile acesteia și, după caz, privind frecventarea cursurilor școlare de către copiii aflați în întreținere și, de asemenea, trebuie depusă și înregistrată la primăria comunei, orașului, municipiului, respectiv sectoarelor municipiului București, pe raza căreia/căruia solicitantul își are domiciliul sau reședința

În vederea verificării îndeplinirii de către solicitant a condițiilor de acordare a alocației, primarul dispune, în mod obligatoriu, evaluarea socioeconomică a familiei, prin anchetă socială, în termen de 15 zile de la data înregistrării cererii.⁷

În conformitate cu prevederile Legii nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 300 din 07.05.2009 se instituie alocația de stat pentru toți copiii, în vârstă de până la 18 ani, fără discriminare. Această alocație se acordă și tinerilor care au împlinit vârsta de 18 ani, care urmează cursurile învățământului liceal sau profesional, iar cei care repetă anul școlar nu beneficiază de acest drept, cu excepția celor care repetă din motive de sănătate, dovedite cu certificate medicale. Stabilirea dreptului de alocație de stat pentru copii se face pe baza cererii și a actelor din care rezultă îndeplinirea condițiilor de acordare a acestui drept.

Alocația de stat pentru copii se asigură din bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale, iar plata acestui drept se face de către Agenția Națională pentru Prestații Sociale, prin agențiile teritoriale unuia dintre părinți pe baza acordului acestora sau în caz de neînțelegeri, pe baza deciziei autorității tutelare ori a hotărârii judecătorești rămasă definitivă și irevocabilă, părintelui căruia i s-a încredințat copilul spre creștere și educare și, de asemenea, tutorelui, curatorului, persoanei căreia

i-a fost dat în plasament familial copilul, inclusiv asistentului maternal sau persoanei căreia i-a fost încredințat copilul în vederea adopției. După împlinirea vârstei de 14 ani, plata alocației de stat pentru copii se poate face direct titularului, cu încuviințarea reprezentantului său legal.⁸

În conformitate cu prevederile legii nr. 195/2010 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 24/2010 privind implementarea programului de încurajare a consumului de fructe în școli, începând cu anul școlar 2010/2011, fructele proaspete distribuite gratuit elevilor din clasele I-VIII care frecventează învățământul de stat și privat autorizat/acreditat, perioada și frecvența distribuției, precum și limita valorii zilnice/elev se stabilesc și se actualizează anual prin hotărârea Guvernului, în funcție de evoluția prețurilor și a tarifelor.⁹

Una dintre măsurile de reducere a impactului negativ al crizei economice este și aceea de acordare a ajutorului social pentru asigurarea venitului minim garantat, reglementat prin Legea nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, cu modificările și completările ulterioare. În temeiul dispozițiilor art. 1, alin. (1) din Legea 416/2001, familiile și persoanele singure, cetățeni români, au dreptul la un venit minim garantat ca formă de asistență socială. Potrivit art. 9 din același act normativ, ajutorul social, în condițiile acestei legi, se acordă pe bază de cerere și declarație pe propria răspundere, însoțite de actele doveditoare privind componența familiei și veniturile membrilor acesteia. Titularul ajutorului social este reprezentantul familiei, iar beneficiarul ajutorului social este familia.

Conform art. 8, alin. (3) din Legea nr. 416/2001 cu modificările și completările ulterioare, în cazul în care familia sau persoana singură are în proprietate, cel puțin, unul dintre bunurile cuprinse în lista bunurilor care nu sunt considerate de strictă necesitate pentru nevoile familiale, aceasta nu beneficiază de ajutor social.

Nivelul lunar al venitului minim garantat este de:

- 125 lei pentru persoana singură;
- 225 lei pentru familiile formate din 2 persoane;

- 313 lei pentru familiile formate din 3 persoane;

- 390 lei pentru familiile formate din 4 persoane;

- 462 lei pentru familiile formate din 5 persoane;

- câte 31 lei pentru fiecare altă persoană peste numărul de 5 persoane.¹⁰

Ajutorul social precum și contribuțiile de asigurări sociale de sănătate se asigură din bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale, iar plata acestor drepturi se face de către Agenția Națională pentru Prestații Sociale, prin agențiile teritoriale.

Plata ajutorului social se realizează, după caz, în funcție de opțiunea beneficiarului, pe bază de mandat poștal, în cont curent personal sau în cont de card, ultimele două opțiuni realizându-se prin unitățile bancare pe bază de borderou, cu plata unui comision bancar care nu poate fi mai mare de 0,1% din dreptul achitat și va fi stabilit prin negociere.

Persoana singură beneficiară de ajutor social, precum și persoanele care fac parte din familiile beneficiare de ajutor social au dreptul la asigurare socială de sănătate,¹¹ contribuția fiind plătită de către Agențiile Teritoriale pentru Prestații Sociale.

În temeiul dispozițiilor art. 5, alin. (1) din Ordonanța de Urgență a Guvernului României nr. 5/2003 privind acordarea de ajutoare pentru încălzirea locuinței, precum și a unor facilități ale populației pentru plata energiei termice, cu modificările și completările ulterioare, familiile și persoanele singure cu venituri reduse care utilizează pentru încălzirea locuinței energie termică furnizată în sistem centralizat, beneficiază de ajutor lunar pentru încălzirea locuinței prin compensarea procentuală a valorii efective a facturii la energie termică. Conform art. 14, alin. (1) și (2) din același act normativ, ajutorul pentru încălzirea locuinței se acordă pe bază de cerere, însoțită de declarația pe propria răspundere privind componența familiei și veniturile acesteia. Titularul ajutorului pentru încălzirea locuinței este persoana care a completat cererea, iar beneficiarul este familia sau persoana singură.

Potrivit art. 162 alin. (4) al aceluiași act

normativ, la stabilirea venitului net mediu lunar pe membru de familie și, după caz, al persoanei singure, se iau în calcul toate veniturile nete realizate de membrii acesteia în luna anterioară depunerii cererii, inclusiv cele care provin din drepturi de asigurări sociale de stat, asigurări de șomaj, obligații legale de întreținere, indemnizații, alocații și ajutoare cu caracter permanent și alte creanțe legale, cu excepția burselor de studii și a burselor sociale, precum și a sprijinului financiar prevăzut de Hotărârea Guvernului nr. 1488/2004 privind aprobarea criteriilor și a cuantumului sprijinului financiar ce se acordă elevilor în cadrul Programului național de protecție socială "Bani de liceu" cu modificările și completările ulterioare.

Conform art. 16, alin. (41) și alin. (42) din O.U.G. 5/2003 cu modificările și completările ulterioare, în cazul în care familia sau persoana singură are în proprietate, cel puțin, unul dintre bunurile cuprinse în lista bunurilor care nu sunt considerate de strictă necesitate pentru nevoile familiale, aceasta nu beneficiază de ajutor pentru încălzirea locuinței.

Dintre reglementările comunitare în domeniul asistenței sociale putem preciza că în Regulamentele nr. 1408/71 și nr. 883/2004 nu este definit termenul "asistență socială" conținutul acestuia fiind diferit în statele-membre, în schimb Curtea de Justiție are o altă interpretare a acestui termen. Aceasta a restrâns foarte mult domeniul asistenței sociale. Constatând ca securitatea socială și asistența socială sunt înrudite, de vreme ce principalul criteriu de acordare este nevoia

solicitantului, iar acordarea lor nu depinde de angajare, Curtea a decis că dificultățile de interpretare nu trebuie să ducă la prejudicierea drepturilor lucrătorilor. Prin urmare, prestațiile de asistență socială vor fi asimilate, acolo unde este posibil, cu prestațiile de securitate socială. Cât privește domeniile luate în considerație, art. 3 al Regulamentului nr. 883/2004 prevede că dispozițiile înscrise în el se vor aplica legislației ce acoperă următoarele ramuri ale securității sociale:¹²

- a) prestația de boală;
- b) prestația de maternitate și cea echivalentă de paternitate;
- c) prestații de invaliditate;
- d) prestații de limită de vârstă;
- e) pensia de urmaș;
- f) prestațiile în cazul unor accidente de muncă și boli profesionale;
- g) ajutorul de deces;
- h) ajutorul de șomaj;
- i) prestația prepensie;
- j) indemnizația familială.

Acest Regulament se va aplica tuturor sistemelor de securitate socială generale și speciale, bazate pe contribuții sau necontributive, precum și sistemelor legate de obligațiile unui angajator sau armator. Preambulul Regulamentului nr. 883/2004 subliniază că este necesar să se respecte caracteristicile speciale ale legislației naționale privind securitatea socială și să se realizeze doar un sistem de coordonare, în cadrul acestei coordonări fiind necesar a se garanta tratamentul egal în Comunitate, conform diferitelor legislații naționale, pentru persoanele în cauză.

NOTE

¹ M. Bulgaru, M. Dilion, Concepte fundamentale ale asistenței sociale (note de curs), Chișinău.

² Art. 2, alin. 1 din Legea nr. 47/2006, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 239/16.03.2006.

³ Art. 2, alin. 2 din Legea nr. 47/2006, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 239/16.03.2006,

⁴ Dr. Eufemia Vieriu, dr. Dumitru Vieriu, Dreptul muncii, București: Pro Universitaria, 2010.

⁵ Art. 2, alin. (4) din O.U.G. nr. 111/2010 publicată în Monitorul Oficial al României nr. 830 din 10.12.2010.

⁶ Art. 30, alin. (1) și (2) din O.U.G. nr. 111 din 10.12.2010 publicată în Monitorul Oficial al României nr. 830 din 10.12.2010.

⁷ Art. 16, alin. (1) din Legea nr. 277/30.12.2010 privind alocația pentru susținerea familiei publicată în Monitorul Oficial al României nr. 889 din 30.12.2010.

⁸ Art. 4, alin. 1,2 și 4 și art. 6 alin. (1) din Legea nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 300 din 07.05.2009.

⁹ Art.1, alin. 1 și 2 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 24/2010, modificată prin Legea nr. 195/28.10.2010.

¹⁰ Art. 1, pct. 1 din O.U.G. nr. 57/2009 pentru modificarea Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat.

¹¹ Art. 261, alin. 1 din Legea nr. 416/2001 modificată și completată prin Legea nr. 276/2010, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 888/30.12.2010.

¹² Dreptul muncii, Reglementări Interne și Comunitare, 2007, Ediția a II-a, completată și revizuită, prof. univ., dr. Nicolae Voiculescu.

BIBLIOGRAFIE

1. M. Bulgaru, M. Dilion, *Concepte fundamentale ale asistenței sociale* (note de curs), Chișinău
2. Dr. Eufemia Vieriu, dr. Dumitru Vieriu, *Dreptul muncii*, Editura Pro Universitaria, București, 2010.
3. Prof. univ., dr. Nicolae Voiculescu, *Dreptul muncii. Reglementări interne și comunitare*, 2007, Ediția a II-a, completată și revizuită.
4. Legea nr. 47/2006, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 239/16.03.2006.
5. O.U.G. nr. 111/2010 publicată în Monitorul Oficial al României nr. 830 din 10.12.2010.
6. Legea nr. 277/30.12.2010 privind alocația pentru susținerea familiei publicată în Monitorul Oficial al României nr. 889 din 30.12.2010.
7. Legea nr. 61/1993 privind alocația de stat pentru copii, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 300 din 07.05.2009.
8. Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 24/2010, modificată prin Legea nr. 195/28.10.2010.
9. O.U.G. nr. 57/2009 pentru modificarea Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat.
10. Legea nr. 416/2001 modificată și completată prin Legea nr. 276/2010, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 888/30.12.2010.

Prezentat: 28 martie 2012.

E-mail: bajenaru@rambler.ru

Economie și finanțe publice



Impactul măsurilor de austeritate impuse de FMI în țările care solicită ajutor economic

Veronica BUTNARU
magistru, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

„Calea austerității aleasă de Europa, la presiunile piețelor, va întârzia ieșirea din criză și va slăbi verigile cele mai vulnerabile din zona euro și UE. Dacă Europa se șubrezește mai mult, lanțul se va strânge și va crește anxietatea. Ideologia pieței libere, care a permis apariția bulelor financiare, paralizază politicile”

Joseph STIGLITZ,
economist, laureat al premiului Nobel

SUMMARY

Austerity measures are typically taken if there is a perceived threat that government cannot honor its debt liabilities. Such a situation may arise if a government has borrowed in foreign currencies which they have no right to issue or they have been legally forbidden from issuing their own currency. In such a situation banks may lose trust in government's ability and/or willingness to pay and refuse to roll over existing debts or demand exorbitant interest rates. In such situations, inter-governmental institutions such as the International Monetary Fund (IMF) typically come in and demand austerity measures in exchange for functioning as a lender of last resort. When the IMF requires such a policy, the terms are known as "IMF conditionalities".

Key words: economics, austerity, government austerity measures, spending, deficit spending, public services, creditors.

Imaginea pozitivă a Republicii Moldova în Europa se datorează contrastului cu celelalte șase foste republici sovietice incluse în Parteneriatul Estic - un proiect al Uniunii Europene menit să întărească democrația și să promoveze reformele la granița estică.

Pe fundalul îmbunătățirii condițiilor financiare și celor de pe piețele externe ale economiei Republicii Moldova, în anul 2010 s-au observat primele semne de creștere a producției și exporturilor, mai puternice decât se anticipase. Cu toate acestea, economia se confruntă în continuare cu un șir de provocări: ajustarea bugetar-fiscală necesară, combinată cu o redresare doar treptată a remitențelor și cu oportunități limitate de angajare în câmpul muncii restrâng cererea internă; creșterea numărului de împrumuturi bancare nerambursate inhibă activitatea de creditare a economiei; intrările de investiții străine sunt încă scăzute, parțial din cauza

incertitudinilor politice; iar inflația a crescut rapid în ultimele luni, fiind alimentată de creșterea prețurilor la resursele energetice și deprecierea nominală a monedei naționale. Bugetul public național al Republicii Moldova indică un deficit bugetar foarte mare (Anexa 1), piețele își pierd încrederea și ajung la distorsiuni. Dacă Guvernul Republicii Moldova nu va diminua cheltuielile publice, orientând cheltuielile către investiții cu fonduri publice, astfel încât pierderile la locurile de muncă din sectorul public să fie compensate de crearea sau menținerea locurilor de muncă în sectorul privat. În nici un caz nu trebuie accentuat consumul, ci mai degrabă economisirea și sprijinirea sectorului de investiții, în general pe infrastructură, care poate să compenseze prin crearea locurilor de muncă, în caz contrar datorii se vor acumula, creșterea economică va fi compromisă, iar în cele din urmă se va ajunge la faliment.

Integrarea europeană reprezintă un deziderat fundamental al politicii interne și externe a Republicii Moldova, care înseamnă, în primul rând, transformări interne pozitive ale țării.

O condiție oportună pentru menținerea unei creșteri economice durabile și echilibrate spre care tinde Guvernul Republicii Moldova în procesul integrării europene este continuarea dialogului eficient cu instituțiile financiare internaționale, inclusiv cu **Fondul Monetar Internațional** și țările donatoare.

Reducerea deficitului bugetar și scăderea datoriei publice reprezintă ideile fixe ce mână politicile de austeritate ale Europei și Statelor Unite ale Americii ca urmare a crizei financiare mondiale.

Guvernele țărilor-membre ale UE au la dispoziție o paletă foarte restrânsă în ceea ce privește **măsurile de austeritate fiscală**, aceasta reducându-se la tăierea cheltuielilor și creșterea taxelor, imaginând, astfel, o creștere a veniturilor bugetului, pe de o parte, prin economisire, iar pe de altă parte, prin acumulare. Această măsură financiară are ca scop refacerea cât mai rapidă a echilibrului bugetar.

Atunci când se analizează măsurile de austeritate, în primul rând, trebuie făcută o diferențiere între impactul obiectiv (numeric) și impactul subiectiv, perceput de oameni și care depășește limitele statistice.

Legitimitatea partidului care aplică măsuri de austeritate, dependența de serviciile publice atât factual (ca procent din PIB, de exemplu), cât și psihologic (obișnuința paternalismului), poziționarea media, tensiunile sociale, toate pot influența percepția publică asupra impactului acesteia și pot explica de ce unele societăți acceptă mai ușor decât altele austeritatea. Economia nu pune totul pe seama subiectivismului și nici relativizarea la maximum a impactului social al austerității. Este *legitim să considerăm că pe măsură ce veniturile celor mai puțin norocoși din societate scad și/sau pe măsură ce TVA-ul crește și impactul austerității este mai dur*.

Cele prezentate în continuare se bazează pe analiza măsurilor de austeritate din 10 state europene: România, Ungaria, Grecia, Irlanda, Marea Britanie, Germania, Italia,

Franța, Spania și Letonia. Selecția statelor nu a fost întâmplătoare, anume ele au fost alese state care au avut nevoie de **intervenția FMI** (Letonia, Grecia, România, Ungaria și mai nou - Irlanda), state care sunt suspectate de tensiuni bugetare (Spania, Italia), dar și state care nu au cunoscut tensiuni economice deosebite (Marea Britanie, Franța) sau chiar niciun fel de presiune iminentă (Germania). Pornind de la cele menționate, vom considera austeritatea ca fiind mai dură acolo unde au avut loc concedieri în sectorul public, reduceri ale salariilor, creșteri ale vârstei de pensionare și creșteri ale TVA.

Din cele zece state enumerate doar două nu au adoptat măsuri care vizează reducerea numărului bugetarilor: Irlanda și Ungaria. Totuși planul de austeritate în valoare de 15 miliarde anunțat de premierul Irlandei prevede concedieri de aproape 25.000 bugetari, în timp ce ministrul economiei din Ungaria a anunțat măsuri similare începând din anul 2011. În consecință, toate statele analizate au adoptat măsuri de austeritate care vizează fie concedieri ale bugetarilor, fie înghețări ale angajărilor în sectorul public. Întrucât problema nu poate fi tratată doar în termeni categorici, au loc sau nu au loc concedieri, o încercare de ierarhizare este binevenită. Dintre statele care au realizat până la acest moment concedieri se detașează Letonia, care a concediat 20% din administrația publică într-un an, urmată de România.

În ceea ce privește statele care urmează să facă reduceri de bugetari, Marea Britanie planifică să concedieze aproximativ 8% din angajați în 4 ani, Franța, prin neangajări pe posturile neocupate timp de 3 ani – aproximativ 2%, Germania – 0,2% (raportând cele 10.000 de concedieri planificate la numărul de angajați din 2007) în 3 ani, Spania – 0,4% (raportând numărul de concedieri planificate la numărul de angajați din 2008) în 2 ani, Irlanda – aproximativ 8% (față de 2008) în 3 ani, iar Ungaria – 10% într-un an. Pentru Italia și Grecia s-a menționat doar că se vor ocupa limitat posturile eliberate din sectorul public (20% în Italia; în Grecia – doar în educație și sănătate) fără a se preciza cifre. Așadar, dacă ar fi să realizăm un top al numărului mediu anual al concedierilor, planificate sau realiza-

te, ierarhia relativă ar fi: Letonia cu 20%, Ungaria cu 10% (planificat), România cu 3,5%, Irlanda cu aproximativ 2,6%, Marea Britanie cu 2%, Spania cu 0,2% și Germania cu 0,07%. Topul este dominat de țările care au încheiat acorduri cu FMI, acestea sunt statele cele mai amenințate de a intra în incapacitate de plată.

A două componentă avută în vedere la acest nivel este măsura în care statele apelează la reduceri salariale pentru consolidarea economică. Dintre cele 10 state doar Germania nu are planificate asemenea măsuri, toate celelalte dispunând fie înghețarea acestora (Spania, Grecia, Italia, Marea Britanie, Franța), fie chiar reduceri procentuale. Cele mai ample reduceri au avut loc în Letonia, cu reduceri variind între 30 și 50%, urmată de România – 25%, Grecia – 14,2%, prin tăierea salariilor al 13-lea și al 14-lea, Ungaria – 7,6%, prin tăierea celui de-al 13 salariu. Reduceri mai puțin însemnate au avut loc în Irlanda, între 5 și 15%, cu o medie de 6,2%, și Spania – 5%. Din nou, așadar, cele mai drastice scăderi salariale au avut loc în statele care au necesitat intervenția FMI și care înregistrau cel mai ridicat risc de default, cu excepția relativă a Irlandei (care, deși în trimestrul III al anului 2010 ocupa locul 6 după riscul de default, superior României sau Letoniei, a luat măsuri de reduceri salariale mai puțin drastice).

În ceea ce privește creșterea TVA-ului, această măsură îi afectează mai mult pe cei care alocă o mai mare parte din venitul lor consumului (potrivit lui Keynes, oamenii tind să-și sporească consumul odată cu creșterea venitului, dar nu în același ritm astfel că pe măsură ce venitul crește, partea din venit alocată altor obiective decât consumul – economii sau investiții – crește), comportament specific celor cu venituri mai mici din societate. Așadar, o creștere a TVA-ului va avea un impact social negativ în statele în care este adoptat, mai ales dacă veniturile populației sunt mai reduse. Dintre statele analizate, doar Franța, Italia, Irlanda și Germania nu au sporit TVA-ul, în rest toate statele au luat măsuri în acest sens. Grecia și Spania au sporit TVA-ul cu 2%, Letonia - cu 3%, iar România și Ungaria - cu 5%. Așadar, măsura a fost adoptată tocmai de acele state în care veniturile sunt, de regulă, mai reduse (mai mult,

cele mai mari creșteri au avut loc în România, Ungaria și Letonia, adică tocmai în cele mai sărace state dintre cele avute în vedere), sporind impactul social al măsurii. Germania este un caz special întrucât a dispus creșterea TVA-ului în 2007, în timp ce Irlanda a redus TVA-ul cu 0,5% începând cu 2010, după ce în 2009 crescuse cu 0,5%, adoptarea unor măsuri fiscale cu impact social important se constată mai degrabă în statele asistate de FMI decât în restul, cu excepția notabilă a Irlandei, unde totuși se vehiculează ideea unei schimbări, în creștere, a cotei TVA. O variabilă care merită avută în vedere este măsura în care sunt aplicate cote diferite de TVA la produsele de bază, în condițiile în care, din nou, în această direcție este alocată cea mai mare parte a veniturilor celor mai săraci. La acest nivel, cu excepția României și Letoniei, toate celelalte state aplică niveluri diferite ale TVA-ului pentru alimente, ajungând până la 0% în Irlanda sau Marea Britanie. Coroborarea cotei unice a TVA-ului cu cele mai importante reduceri salariale și de personal face din România și Letonia țările cu cele mai drastice măsuri de austeritate din cele zece state analizate.

O altă variabilă avută în vedere în determinarea amplitudinii obiective a austerității europene are de-a face cu reforma sistemului de pensii. La acest nivel trebuie menționat că toate cele zece state au luat măsuri în vederea reformării modului de alocare a pensiilor publice și a vârstei de pensionare, în condițiile în care în actuala formă sistemele publice de pensii se dovedesc a fi nesustenabile. Reduceri procentuale ale pensiilor nu au avut loc în niciun stat, deși Ungaria a suspendat plata celei de-a 13-a pensii, în timp ce Grecia, Ungaria, România și Spania au hotărât înghețarea temporară a acestora. Încercări în acest sens au avut totuși loc în România și Letonia, în ambele cazuri Curtea Constituțională blocând măsurile, fapt ce a determinat în cazul României creșterea TVA-ului cu 5%.

Consolidarea fiscală reduce de cele mai multe ori creșterea economică, pe termen scurt, după doi ani, o reducere de 1% din Produsul Intern Brut (PIB) a deficitului bugetar, tinde să taie 0,5 puncte procentuale din creșterea economică și să urce rata șomajului cu o treime de punct procentual. Scăde-

rea dobânzilor și deprecierea monedei naționale atenuează, de obicei, impactul măsurilor de austeritate asupra creșterii, însă acest efect este mai redus atunci când dobânzile sunt deja aproape de zero sau când mai multe țări implementează simultan programe de consolidare fiscală.

Pe termen lung însă, reducerea datoriilor poate spori PIB-ul prin scăderea dobânzilor reale și facilitarea reducerii taxelor, factori care susțin sectorul privat și, implicit, economia.

Potrivit FMI, austeritatea bazată pe reduceri de cheltuieli este „mai puțin dureasă” decât majorările de taxe.

Măsuri care pot reduce impactul consolidării fiscale asupra economiei sunt măsurile implementate acum, dar cu efect de reducere a deficitului numai pe termen lung, când creșterea economică ar urma să fie deja robustă, ca exemplu corelarea vârstelor de pensionare cu durata medie de viață și îmbunătățirea eficienței sistemelor de pensii și a programelor sociale.

Măsurile de austeritate cunosc efecte diferite de la stat la stat. Cele *mai agresive măsuri au fost adoptate în țările care beneficiază de asistența FMI*, adică acele state care riscă să intre în incapacitate de plată și în care, în fond, **măsurile au fost ghidate mai degrabă din exterior decât din interior** (prin FMI, ultimul caz fiind cel al Irlandei, României, Greciei). Germania, Marea Britanie, Franța sau Italia au adoptat austeritatea bugetară *cu scop preventiv sau proactiv, iar impactul social mai redus pe care îl implică nu poate fi disociat de această stare de fapt*. O situație specială este reprezentată de Spania, care a adoptat măsuri de austeritate cu scopul de a calma piețele europene, a evita contagiunea și sub presiunea partenerilor europeni (măsurile de austeritate anunțate la sfârșitul anului 2010 de autoritățile de la Madrid sunt cât se poate de relevante în acest sens).

În condițiile în care austeritatea nu este soluția echilibrului bugetar, deciziile, chiar și la cele mai înalte niveluri, sunt luate conform unor tradiții adânc înrădăcinate, mai ales în mințile economiștilor și decidenților de conjunctură – criza financiară din anii '29-'31 ai secolului trecut a fost urmată de aceleași

tipuri de măsuri, taxele urcând de la 25% la 63% din venit. În ce măsură creșterea taxelor a avut o influență benefică pentru revenirea din criză este încă discutată de către economiști și sociologi – efecte imediate *au fost creșterea evaziunii fiscale (de la 10% la 30%), falimentul, șomajul, revoltele sociale*.

Lección care trebuie învățată de Guvernul Republicii Moldova, care în anul 2010 a semnat Memorandumului cu FMI, care deblochează posibilitățile importante de creditare („Acceptul principal în noul Memorandum se pune pe oprirea degradării și redresarea ulterioară a sistemului fiscal-bugetar în regim de urgență, ca pompierii. FMI este gata și în continuare să acorde suport Republicii Moldova și să susțină efortul noului guvern de a reforma economia și a lansa o creștere economică rapidă, acțiuni care vor îmbunătăți condițiile de trai ale populației”, a declarat reprezentantul FMI, Nikolay Guerguiev după semnarea Memorandumului) este că :

- reducerea masivă a cheltuielilor cu salariile nu are efectele scontate. O reducere moderată a fondului de salarii este necesară, **dar ea trebuie făcută diferențiat după venit;**

- pensiile nu trebuie reduse nominal, iar investițiile publice și achizițiile nu sunt domenii intangibile. Dimpotrivă, în criză este mai firesc **să reduci risipa din acest domeniu** înainte de a tăia salariile și pensiile, în special pe cele mici;

- **educarea populației** de a face economii, de a te restrânge, pentru ca guvernul să împrumute mai puțin.

Problema deficitului bugetar este că nu contribuabilul a săracit bugetul de stat, ci valul de politicieni care au votat *legi clientelare*, menite să-i țină pe primele poziții în barometrul politic. De dreapta, stânga sau centru, roșii, galbeni, verzi sau negri, odată ajunși la putere, politicienii intră în jocul risipei pe bani de stat.

Un stat care nu este în stare să asigure un echilibru între cheltuieli și venituri își pierde *încrederea* partenerilor, a investitorilor și, nu în ultimul rând, a creditorilor statali sau nonstatali. Pe de altă parte, datoria publică trebuie plătită sau reeșalonată. Aici intervine din nou încrederea corelată cu teama inva-

ziei creditorilor care se doresc plătiți „aici și acum”: date fiind problemele de deficit și datoria foarte mare a debitorului (statul), creditorii și-ar putea pierde convingerea că datornicul rămâne un partener solvabil și ar putea începe **să facă presiuni implementând măsuri de austeritate**, pentru a-și recupera investiția, fără să fie dispuși la reeșalonări. În aceste condiții, statul ar fi obligat să caute noi împrumuturi ori, având un capital de încredere foarte scăzut, fie nu va găsi de unde să împrumute, fie va obține împrumuturi cu dobânzi foarte mari de la cei care își permit să-și asume riscul de a împrumuta un potențial insolubil. Impunerea măsurilor de austeritate fiscală nu are ca efect însă decât aprofundarea neîncrederii. Pe lângă faptul că o țară în care sunt luate astfel de măsuri nu poate fi considerată un partener viabil,

efectele imediate ale acestora – reducerea investițiilor, scăderea consumului, creșterea șomajului, protestele sociale – nu fac decât să descurajeze creditorii și investitorii. **Atingeră scopului – scăderea deficitului bugetar și a datoriei externe – este singura șansă de recâștigare a încrederii.**

Dacă stimulul fiscal al economiei Republicii Moldova nu este disponibil pentru încurajarea creșterii economice, atunci trebuie urmată calea credibilității politicii fiscale și dacă această credibilitate fiscală va fi solidă, ea va lăsa loc pentru relaxarea politicii monetare. Și chiar dacă nu se ajunge la o relaxare formală în politica monetară, credibilitatea fiscală înseamnă reducerea riscului de țară, ceea ce înseamnă dobânzi mai mici și, implicit, încurajarea creditării.

BIBLIOGRAFIE

1. Klein, Naomi. *The Shok Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. New York: Mitropolitan Books, 2007.
2. Ttaynor, Ian; Katie Allen (11 june 2010). „Austerity Europe: who faces the cuts”. London: Guardian News. Retrieved 29 september 2010.
3. Wesbury, Brian S.; Robert Stein (26 july 2010). „Government Austerity: The Good, Bad And Ugly” Forbes.com, Retrieved 29 september 2010.

Prezentat: 26 septembrie 2012.

E-mail: 11iarna@mail.ru

I nstruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



H O T Ă R Î R E

cu privire la aprobarea completărilor ce se operează în Hotărîrea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009

În temeiul art. 37 din Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 230-232, art. 840), cu modificările și completările ulterioare, Guvernul **HOTĂRĂȘTE**:

1. Se aprobă completările ce se operează în Hotărîrea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 „Privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public” (se anexează).

2. Se abrogă Hotărîrea Guvernului nr. 845 din 26 iulie 2004 „Cu privire la perfecționarea profesională a funcționarilor publici” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr.132-137, art.1043).

PRIM-MINISTRU

Vladimir FILAT

**Contrasemnează:
Ministrul finanțelor**

Veaceslav Negruța

Nr. 231, Chișinău, 13 aprilie 2012.

Aprobate
prin Hotărîrea Guvernului nr. 231 din 13 aprilie 2012

COMPLETĂRILE

ce se operează în Hotărîrea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009

Hotărîrea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 „Privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 55-56, art. 249), cu modificările și completările ulterioare, se completează după cum urmează:

- 1) punctul 1 al Hotărîrii se completează cu un nou alineat, cu următorul cuprins:
„Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, conform anexei nr.10”;
- 2) Hotărîrea se completează cu anexa nr.10 cu următorul cuprins:

„Anexa nr. 10
la Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009

REGULAMENT cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici

I. DISPOZIȚII GENERALE

1. Scopul Regulamentului cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici (în continuare - Regulament) constă în asigurarea, în conformitate cu prevederile legale, a reglementărilor privind planificarea, organizarea și desfășurarea procesului de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici.

2. Dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici se realizează prin activități de instruire de diferite tipuri și forme în vederea aprofundării și actualizării cunoștințelor, dezvoltării abilităților și modelării atitudinilor/comportamentelor necesare pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor de serviciu.

3. Dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici contribuie la realizarea următoarelor obiective:

1) asigurarea implementării procesului de reformare a administrației publice;

2) perceperea de către funcționarii publici a cetățenilor în calitate de clienți, consumatori ai serviciilor administrației publice, asigurând transparența, accesibilitatea și calitatea serviciilor publice;

3) sporirea nivelului de profesionalism al funcționarilor publici, a eficienței administrației publice;

4) aplicarea în activitatea autorităților publice a tehnologiilor noi, inclusiv de prestare a serviciilor;

5) sporirea nivelului de conștientizare de către funcționarii publici a necesității respectării normelor de conduită, evitării conflictului de interese și eradicării fenomenului de corupție;

6) eficientizarea procesului de integrare europeană și dezvoltarea cooperării internaționale.

4. Procesul de dezvoltare profesională

continuă este organizat și desfășurat în baza următoarelor principii:

respectarea dreptului funcționarului public la dezvoltarea profesională - fiecărui funcționar public trebuie să i se asigure posibilități egale la instruire, în țară și peste hotare, fără nici un fel de discriminare pe motive de sex, vîrstă, naționalitate, opțiune politică, confesiune, sănătate etc.;

obligativitatea dezvoltării profesionale - fiecare funcționar public trebuie să fie conștient de necesitatea actualizării cunoștințelor și abilităților proprii, menținerii prin instruire profesională continuă a experienței și calificării sale la nivelul necesar pentru realizarea eficientă a atribuțiilor de serviciu;

orientarea spre necesitățile de instruire - programele de instruire trebuie să fie orientate, în mod obligatoriu, spre satisfacerea necesităților de dezvoltare individuale (la nivel de funcționar public), de grup (la nivel de subdiviziune) și celor organizaționale (la nivel de autoritate publică);

descentralizarea procesului de dezvoltare profesională continuă - autoritățile publice au deplina competență în planificarea activităților de dezvoltare profesională, achiziționarea serviciilor de instruire, monitorizarea și evaluarea instruirii funcționarilor publici;

liberalizarea serviciilor de instruire - activitățile de dezvoltare profesională continuă se organizează în condițiile liberei cereri și oferte; fiecărui prestator al serviciilor de instruire i se asigură acces liber și posibilități egale de participare la procedura de achiziție a serviciilor de instruire.

5. Autoritatea publică are obligația de a asigura:

1) fiecărui funcționar public, anual, cel puțin 40 de ore de dezvoltare profesională: instruire externă și/sau internă în afara locului de muncă;

2) fiecărui funcționar public debutant - cel puțin 80 de ore de inițiere în administrația publică.

II. SISTEMUL DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ CONTINUĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

6. Sistemul de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici include beneficiarii de instruire, tipurile, formele, metodele și programele de instruire, prestatorii serviciilor de instruire, finanțarea procesului de dezvoltare profesională continuă, organele responsabile de coordonarea și monitorizarea procesului.

7. Beneficiarii de instruire sînt funcționarii publici-participanți la activități de dezvoltare profesională, precum și autoritățile publice ce achiziționează servicii de instruire.

8. Dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici se realizează prin următoarele tipuri de instruire:

1) externă, care prevede că programele de instruire sînt realizate, de regulă, în mod centralizat pentru funcționarii publici din diferite autorități publice și este organizată/coordonată de către:

- a) Cancelaria de Stat;
- b) ministere, alte autorități publice, după caz, pentru specialiștii din autoritățile administrației publice locale și din alte autorități publice decît cele din subordine, care activează în domeniul de competență/specialitate;
- c) alte entități, inclusiv partenerii de dezvoltare pentru diferite categorii de personal din autoritățile publice centrale și locale;

2) internă, care prevede că programele de instruire sînt realizate pentru propriul personal și este organizată de autoritatea publică, achiziționînd, în caz de necesitate, servicii de instruire;

3) autoinstruire, organizată de către fiecare funcționar public.

9. Instruirea externă se realizează prin diferite forme de dezvoltare profesională, organizate în țară sau în străinătate, inclusiv:

- 1) cursuri de instruire de diferită durată;
- 2) stagii;
- 3) seminare, ateliere, instruire la distanță, conferințe, mese rotunde etc. și alte forme de dezvoltare profesională.

10. Instruirea internă se realizează prin diferite forme, inclusiv:

- 1) instruire la locul de muncă:
 - a) tutelare, sub îndrumarea conducătorului direct sau a unui mentor, realizată pentru a facilita integrarea socioprofesională a funcționarului public debutant;
 - b) rotație pe posturi, stagiatuiri practice realizate pentru a însuși noi deprinderi necesare pentru exercitarea eficientă a sarcinilor de serviciu sau a unor atribuții cu un grad ridicat de complexitate și diversitate față de cele exercitate anterior conform fișei postului;
- 2) instruire în afara locului de muncă: seminare, ateliere, conferințe, mese rotunde și alte forme de dezvoltare profesională realizate de către specialiștii din cadrul autorității publice și/sau prestatorii serviciilor de instruire la tematici de interes major pentru autoritate.

11. Autoinstruirea se realizează prin diferite forme, inclusiv la locul de muncă.

12. Instruirea funcționarilor publici se efectuează cu întreruperi, fără întreruperi sau cu întreruperi parțială a muncii. Formele de dezvoltare profesională continuă se stabilesc de către autoritatea publică și, în cazul achiziționării serviciilor de instruire - de către prestatorul serviciilor de instruire, în funcție de gradul de complexitate a programelor de studii, în conformitate cu cerințele beneficiarului și în baza contractului încheiat cu acesta.

13. Activitățile de dezvoltare profesională se realizează prin diferite metode andragogice de instruire: prelegeri, prezentări, discuții, studii de caz, jocuri de afaceri, jocuri pe roluri și alte metode recomandate pentru utilizare în procesul de instruire a adulților.

14. La selectarea metodelor de instruire trebuie să fie luate în considerare subiectul/tematica și obiectivele activității de instruire, rezultatul scontat, specificul procesului de instruire a adulților.

15. În funcție de necesitățile de dezvoltare profesională ale diferitelor categorii de funcționari publici, ale subdiviziunilor și ale autorității publice în ansamblu, se stabilesc obiective concrete, pentru realizarea cărora se elaborează programe de instruire:

- 1) cu caracter general: la subiecte/te-

matici cu privire la administrarea publică, managementul serviciilor publice, managementul strategic, managementul resurselor umane, comunicare, relații cu publicul etc.;

2) cu caracter specializat: la subiecte/tematici din domeniile concrete de activitate care se regăsesc în fișa postului;

3) a funcționarilor publici debutanți: la subiecte/tematici cu privire la administrarea publică, reglementarea activității și etica funcționarului public, prestarea serviciilor publice etc.;

4) de dezvoltare managerială: la subiecte/tematici ce țin de planificarea, organizarea, coordonarea, monitorizarea și evaluarea activității profesionale etc.;

5) în domenii stabilite ca prioritare pentru perioade concrete de timp.

16. Prestatorii serviciilor de instruire trebuie să asigure caracterul practic, aplicativ ai programelor de instruire, în care orele teoretice nu depășesc 25% din totalul de ore planificate.

17. Rețeaua prestatorilor serviciilor de instruire se formează din:

1) prestatori ai serviciilor de instruire cu statut de persoană juridică (din țară și de peste hotare) cu drept de desfășurare a activităților de dezvoltare profesională a funcționarilor publici/adulților:

a) Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova;

b) organizații și instituții de stat sau private, inclusiv instituții de învățământ universitar, școli de business;

c) centre de instruire din subordinea ministerelor, altor autorități publice;

d) asociații obștești cu experiență în domeniu;

2) prestatori ai serviciilor de instruire cu statut de persoană fizică (din țară și de peste hotare):

a) formatori profesioniști - persoane cu experiență și competențe profesionale specifice, certificate în domeniul instruirii funcționarilor publici/adulților;

b) instructori-practicieni - conducători și specialiști cu performanțe și experiență în domeniul subiectului/tematicii de instruire.

18. În procesul de organizare și realizare a programelor de instruire, prestatorii servicii-

lor de instruire acționează independent sau în parteneriat cu alți prestatori ai serviciilor de instruire.

19. Finanțarea procesului de dezvoltare profesională se efectuează din bugetul de stat în mod centralizat și/sau descentralizat și din alte resurse financiare permise de legislație.

20. Finanțarea centralizată este realizată din contul mijloacelor prevăzute în bugetul de stat pentru realizarea programelor de dezvoltare profesională:

1) direct prestatorilor de servicii de instruire - la subiectele stabilite de Guvern;

2) ministerelor, altor autorități publice - la subiecte din domeniul de competență/specialitate în cadrul activităților de instruire externă realizate de acestea pentru specialiștii din autoritățile administrației publice locale și din alte autorități publice decât cele din subordine.

21. Finanțarea descentralizată este realizată din mijloacele financiare prevăzute în bugetul anual al fiecărei autorități publice, în mărime de, cel puțin, 2% din fondul de salarizare.

22. Finanțarea din alte resurse financiare permise de legislație reprezintă:

1) mijloacele financiare alocate de partenerii de dezvoltare;

2) mijloacele speciale;

3) sursele proprii ale funcționarilor publici.

23. Atribuțiile de coordonare și monitorizare a procesului de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici îi revin Cancelariei de Stat.

III. PROCESUL DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ CONTINUĂ

24. Caracterul continuu, sistematic și planificat al procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici se asigură prin aplicarea consecventă a acțiunilor prevăzute în cadrul fiecărei etape a ciclului de instruire:

1) identificarea necesităților de dezvoltare profesională;

2) planificarea procesului de dezvoltare profesională;

3) organizarea și realizarea activităților de dezvoltare profesională;

4) evaluarea activităților și a rezultatelor instruirii.

25. Necesitățile de dezvoltare profesională reprezintă decalajul dintre nivelul necesar de competență profesională (actual sau viitor) și cel manifestat de către funcționarul public/subdiviziunea/autoritatea publică.

26. Identificarea necesităților de dezvoltare profesională se realizează prin diferite metode bazate pe compararea nivelului necesar de competență profesională (cunoștințe, abilități, atitudini/comportamente) cu cel manifestat în procesul activității de către funcționarul public, subdiviziunea sau întreaga autoritate publică.

27. Necesitățile de dezvoltare profesională se identifică la nivel de:

1) fiecare funcționar public - necesități individuale;

2) fiecare subdiviziune - necesități de grup;

3) întreaga autoritate publică - necesități organizaționale.

28. Necesitățile individuale de dezvoltare profesională se identifică de către conducătorul direct al funcționarului public, în comun cu acesta, în cadrul procedurii de evaluare anuală a performanțelor profesionale ale funcționarului public, cu actualizare pe parcursul anului în procesul de monitorizare și evaluare a activității acestuia.

29. Necesitățile de grup/organizaționale de dezvoltare profesională se identifică de către conducătorul subdiviziunii /autorității publice:

1) anual, în procesul de analiză și evaluare a realizării de către subdiviziunea /autoritatea publică a obiectivelor strategice și a planului de acțiuni;

2) în cazul restructurării/reformării subdiviziunii/autorității publice;

3) în procesul de modernizare sau de introducere a funcțiilor, tehnologiilor și/sau a serviciilor publice noi.

30. Conducătorul subdiviziunii elaborează, în baza necesităților individuale/de grup identificate, solicitări privind activitățile de instruire internă și/sau externă care ar satisface aceste necesități și le transmite subdiviziunii resurse umane.

31. Subdiviziunea resurse umane din cadrul autorității publice:

1) examinează solicitările privind dezvoltarea profesională a funcționarilor publici parvenite de la conducătorii subdiviziunilor/autorității publice;

2) corelează solicitările cu lista subiectelor prioritare pentru instruirea externă, stabilită și propusă anual de către Cancelaria de Stat;

3) corelează, după caz, solicitările cu lista subiectelor prioritare pentru instruirea externă în domeniul de specialitate, stabilită și propusă anual de către ministere, alte autorități publice, ofertele prestatorilor serviciilor de instruire;

4) întocmește:

a) propuneri ce țin de diferite forme de instruire internă cu finanțare din bugetul autorității publice și din alte resurse financiare permise de legislație;

b) propuneri ce țin de diferite forme de instruire externă a personalului cu finanțare din bugetul de stat, din mijloacele speciale, din mijloacele financiare alocate de partenerii de dezvoltare și alți finanțatori.

32. Propunerile nominalizate la lit.b), subpct. 4), pct. 31 al prezentului Regulament se transmit de către conducerea autorității publice în adresa Cancelariei de Stat și, după caz, ministerelor, altor autorități publice, care organizează instruirea externă în domeniul de competență/specialitate.

33. Ministerele, alte autorități publice care organizează instruirea externă în domeniul de competență/specialitate elaborează planul de instruire a specialiștilor din autoritățile administrației publice locale și din alte autorități publice decât cele din subordine și îl remit Cancelariei de Stat.

34. Cancelaria de Stat generalizează toate propunerile parvenite și elaborează, în limitele fondurilor disponibile, ofertelor privind diferite forme/activități de dezvoltare profesională a funcționarilor publici finanțate din mijloacele financiare alocate de partenerii de dezvoltare, programul anual integrat de instruire externă, care poate fi actualizat pe parcursul anului.

35. În programul anual integrat de instruire externă se includ denumirea și subiecte-

le/tematicile de bază ale cursului de instruire și durata cursului, categoria de participanți, autoritățile publice implicate în elaborarea și realizarea cursului, alte elemente aferente unui plan de instruire.

36. Subdiviziunea resurse umane din cadrul autorității publice elaborează planul anual de dezvoltare profesională a personalului, care include componenta „Instruirea internă” și componenta „Instruirea externă”, și care poate fi actualizat pe parcursul anului.

37. Planul anual de dezvoltare profesională include denumirea activităților de dezvoltare profesională, tipul și formele de instruire, durata, termenele de realizare, categoriile de participanți, costurile, responsabilitățile și alte elemente aferente unui plan de instruire.

38. Planul anual de dezvoltare profesională se aprobă de conducerea autorității publice, se aduce la cunoștința tuturor funcționarilor publici prin diferite metode disponibile, inclusiv prin publicare pe pagina web a autorității publice.

39. Achiziționarea serviciilor de instruire se face în conformitate cu prevederile cadrului normativ în domeniul achizițiilor publice.

40. Pentru achiziționarea serviciilor de instruire, autoritățile și instituțiile publice anunță procedura de achiziționare și asigură prestatorii serviciilor de instruire cu informațiile specifice necesare pentru elaborarea ofertei, inclusiv:

1) domeniul în care se organizează activitățile de dezvoltare profesională, tipul de instruire;

2) obiectivele generale de dezvoltare profesională referitoare la cunoștințele care trebuie să fie acumulate și abilitățile care trebuie să fie dezvoltate de către funcționarii publici în urma participării acestora la activitățile de instruire;

3) subiectele/tematicile de instruire obligatorii de a fi examinate;

4) durata minimă și/sau maximă acceptată pentru activitățile de instruire, exprimată în zile/ore efective de instruire;

5) altă informație necesară, cum ar fi:

a) informația succintă privind grupul țintă pentru care se organizează instruirea:

categoria de participanți, domeniul de competență al participanților, numărul de participanți etc.;

b) informația privind preferințele din punctul de vedere al realizării programelor de instruire etc.

41. Evaluarea și selectarea ofertelor prezentate de prestatorii serviciilor de instruire se fac conform criteriilor de calificare și selecție anunțate.

42. Criteriile de calificare conțin condițiile în baza cărora se stabilește eligibilitatea prestatorului serviciilor de instruire. Criteriile de calificare se referă la:

1) datele de calificare stabilite conform cadrului normativ în domeniul achizițiilor publice;

2) experiența și rezultatele activității anterioare în domeniul organizării și desfășurării activităților de dezvoltare profesională, dacă este cazul;

3) competența profesională și managerială a prestatorului serviciilor de instruire și a personalului angajat în prestarea serviciilor de dezvoltare profesională.

43. Criteriile de selecție se stabilesc de către autoritatea publică beneficiară de activitățile de dezvoltare profesională, prin actul administrativ al conducătorului acesteia.

44. Criteriile de selecție vizează eficacitatea ofertei și se referă la aspectele tehnice și cele financiare în baza cărora se stabilește prestatorul serviciilor de instruire de la care vor fi achiziționate serviciile. Criteriile de selecție includ:

1) calitatea programei de instruire, corespunderea acesteia cu cerințele expuse de autoritatea publică beneficiară de activitățile de dezvoltare profesională;

2) modalitatea de realizare a programei de instruire;

3) suportul de curs propus funcționarilor publici - beneficiari ai activităților de instruire;

4) prețul ofertei, inclusiv cheltuielile auxiliare sau aferente;

5) alte aspecte specifice, considerate de beneficiar relevante în achiziționarea serviciilor de la prestatorul serviciilor de instruire.

45. Autoritățile publice selectează anume acei prestatori ai serviciilor de instruire care

propun programe corespunzătoare necesităților de instruire, condiții de instruire adecvate, prețuri avantajoase.

46. Autoritățile publice încheie contract de prestare a serviciilor de instruire cu prestatorul selectat în condițiile legii.

47. Prestatorul serviciilor de instruire contractat adaptează programa de instruire elaborată inițial la necesitățile specifice ale funcționarilor publici/autorității publice, o prezintă conducerii acesteia spre aprobare și o realizează în strictă conformitate cu prezentul Regulament și contractul încheiat.

48. Prestatorii serviciilor de instruire eliberează, după caz, participanților la programele de instruire acte ce atestă participarea/absolvirea acestora.

49. Actele ce atestă participarea/absolvirea programelor de instruire trebuie să conțină, cel puțin, următoarele elemente:

1) însemnele oficiale ale prestatorului serviciilor de instruire: denumirea, sigla, antetul și alte elemente oficiale de identificare;

2) denumirea, seria și numărul actului;

3) denumirea completă a programei de instruire pentru care se atestă absolvirea sau participarea, forma de dezvoltare profesională, durata și perioada de derulare a acesteia și, după caz, subiectele principale;

4) calificativul de evaluare, după caz;

5) datele de identificare ale persoanei pentru care se atestă absolvirea sau participarea;

6) data eliberării actului;

7) ștampila prestatorului serviciilor de instruire și semnătura conducătorului sau reprezentantului legal al acestuia.

50. În cazul parteneriatului prevăzut la pct. 18 al prezentului Regulament, actele care atestă participarea/absolvirea programei de instruire sînt emise în comun și conțin elementele de identificare ale tuturor persoanelor juridice/ fizice implicate în organizarea și realizarea programei.

51. Activitățile de dezvoltare profesională realizate sînt evaluate conform unor indicatori stabiliți în procesul de planificare a instruirii, inclusiv privind calitatea și rezultatele instruirii.

52. Evaluarea activităților de dezvoltare profesională se efectuează, după caz, de către:

1) beneficiarii programelor de instruire:

a) funcționarii publici - participanți la activitățile de instruire;

b) conducătorii care coordonează activitatea funcționarilor publici - participanți la activitățile de instruire;

c) colaboratorii subdiviziunii resurse umane în procesul de monitorizare a dezvoltării profesionale;

d) conducerea autorității publice;

2) prestatorii serviciilor de instruire;

3) ministerele, alte autorități publice care au organizat instruirea externă la subiecte din domeniul de specialitate;

4) Cancelaria de Stat.

53. Evaluarea activităților de dezvoltare profesională se realizează prin diferite metode și instrumente, printre care: rapoarte, chestionare, testări, interviuri.

54. Procedura de evaluare se aplică, după caz:

1) înainte de a realiza activitățile de instruire;

2) pe parcursul activităților de instruire;

3) la sfîrșitul activităților de instruire;

4) după anumite perioade de timp.

55. Prin evaluarea înainte de a realiza activitățile de instruire se apreciază:

1) nivelul cunoștințelor și abilităților posedate de participanți;

2) gradul în care metodele selectate pentru instruire vor putea spori în realitate cunoștințele și abilitățile participanților.

56. Prin evaluarea pe parcursul activităților de instruire se apreciază:

1) nivelul de înțelegere și asimilare de către participanții la instruire a materialului examinat;

2) atitudinea participanților față de instruire și gradul de implicare a participanților în activitățile de instruire;

3) necesitatea introducerii modificărilor în programa de instruire.

57. Prin evaluarea la sfîrșitul activităților de instruire se apreciază:

1) nivelul de cunoștințe și abilitățile acumulate de către participanți pe parcursul instruirii, inclusiv în comparație cu cele avute;

2) gradul în care au fost realizate obiectivele de dezvoltare profesională;

3) activitatea formatorilor/instructorilor-practicieni.

58. Prin evaluarea după anumite perioade de timp se apreciază:

1) gradul în care funcționarul public aplică în activitatea practică cotidiană cunoștințele și abilitățile obținute în urma participării la activitățile de instruire;

2) performanțele funcționarului public obținute în urma participării la instruire.

59. În urma evaluării se fac concluzii referitor la:

1) corectitudinea identificării necesităților de instruire și stabilirii obiectivelor de instruire;

2) corectitudinea selectării tipului, formelor și metodelor de instruire;

3) corespunderea programelor de instruire realizate obiectivelor stabilite;

4) corectitudinea selectării prestatorului serviciilor de instruire;

5) calitatea serviciilor oferite de prestatorul serviciilor de instruire;

6) implicarea funcționarului public în activitățile de instruire;

7) impactul instruirii asupra rezultatelor activității funcționarului public, asupra eficienței investițiilor în instruire și, respectiv, asupra performanței autorității publice.

60. Subdiviziunea resurse umane întocmește și prezintă conducerii autorității publice un raport semestrial/anual privind dezvoltarea profesională a funcționarilor publici, cu evidențierea următoarelor elemente:

1) numărul și categoriile funcționarilor publici din cadrul autorității publice care au participat la programe de dezvoltare;

2) tipurile, formele și tematicile activităților de dezvoltare profesională de care au beneficiat funcționarii publici din cadrul autorității publice;

3) prestatorii care au oferit servicii de instruire și modalitățile în care au fost realizate programele de dezvoltare profesională;

4) gradul de corelare dintre planul anual de dezvoltare profesională aprobat, activitățile desfășurate și rezultatele obținute;

5) impactul/eficiența instruirii;

6) utilizarea fondurilor alocate de la bugetul instituției în scopul instruirii personalului;

7) propuneri de îmbunătățire a sistemului de dezvoltare profesională a funcționari-

lor publici, după caz.

61. Conducerea autorității publice transmite Cancelariei de Stat raportul semestrial/anual privind dezvoltarea profesională a funcționarilor publici, care este parte integrantă a raportului privind implementarea cadrului normativ în domeniul funcției publice și al funcționarului public.

IV. ATRIBUȚIILE ȘI RESPONSABILITĂȚILE FACTORILOR IMPLICAȚI ÎN PROCESUL DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ

62. În procesul de planificare, organizare și realizare a activităților de dezvoltare profesională a funcționarilor publici sînt implicați următorii factori;

1) autoritatea publică:

a) conducerea autorității publice;

b) șefii de subdiviziuni;

c) subdiviziunea resurse umane;

d) funcționarii publici;

2) prestatorii serviciilor de instruire;

3) ministerele, alte autorități publice care, după caz, organizează/coordonează instruirea externă la subiecte din domeniul de competență/specialitate;

4) Cancelaria de Stat.

63. Conducerea autorității publice;

1) stabilește, în baza necesităților organizaționale de instruire, obiectivele de dezvoltare profesională la nivel de autoritate publică;

2) aprobă planul anual de dezvoltare profesională a personalului, inclusiv a funcționarilor publici, precum și planul de instruire externă în domeniul de competență/specialitate a specialiștilor din autoritățile administrației publice locale și din alte autorități/instituții publice, decît cele din subordine;

3) aprobă mijloacele financiare necesare pentru realizarea planului anual de dezvoltare profesională a personalului și asigură utilizarea lor eficientă și conform destinației;

4) aprobă documentele privind achiziționarea serviciilor de instruire;

5) motivează și stimulează participarea funcționarilor publici la activitățile de dezvoltare profesională atît în calitate de participanți, cît și în calitate de formatori/instruc-tori-practicieni;

6) examinează cererile funcționarilor pu-

blici privind participarea acestora la activități de dezvoltare profesională neincluse în planul anual și ia decizii de rigoare;

7) examinează rapoartele prezentate de subdiviziunea resurse umane privind dezvoltarea profesională a funcționarilor publici și ia deciziile de rigoare;

8) prezintă Cancelariei de Stat:

a) propunerile privind participarea funcționarilor publici la activitățile de dezvoltare profesională externă;

b) planul de instruire externă în domeniul de competență/specialitate a specialiștilor din autoritățile administrației publice locale și din alte autorități/instituții publice, decât cele din subordine;

c) raportul semestrial/anual privind realizarea activităților de dezvoltare profesională a funcționarilor publici.

64. Șefii de subdiviziuni:

1) identifică necesitățile individuale de dezvoltare profesională a funcționarilor publici din subordine și cele de grup/subdiviziune;

2) elaborează, în baza necesităților identificate, solicitări privind subiectele/tematicile pentru activitățile de instruire internă și cea externă și le prezintă subdiviziunii resurse umane;

3) planifică, organizează, monitorizează și evaluează instruirea la locul de muncă a colaboratorilor din subdiviziune, inclusiv a celor nou-angajați și a funcționarilor publici debutanți;

4) participă în calitate de mentor și/sau instructor la realizarea activităților de instruire internă;

5) evaluează rezultatele instruirii, inclusiv:

a) aplicarea de către colaboratori în activitatea profesională a cunoștințelor și abilităților acumulate la instruire;

b) impactul/eficiența instruirii asupra activității funcționarilor publici.

65. Subdiviziunea resurse umane:

1) sistematizează solicitările conducerii autorității publice și șefilor de subdiviziuni privind activitățile de dezvoltare profesională la nivel de autoritate, de subdiviziune și la nivel individual;

2) elaborează și prezintă conducerii autorității publice spre aprobare planul anual de

dezvoltare profesională a personalului;

3) participă la organizarea procedurilor de achiziționare a serviciilor de instruire: prezintă conducerii autorității publice informații privind subiectele/tematicile activităților de instruire internă care urmează a fi achiziționate, elaborează criteriile de selecție și solicită organizarea procedurii de achiziționare a acestora de către subdiviziunea responsabilă de achiziții publice;

4) monitorizează și evaluează implementarea activităților de dezvoltare profesională, inclusiv prin:

a) participare la activitățile de instruire internă și externă;

b) solicitare de rapoarte privind rezultatele instruirii de la funcționarii publici-participanți la activități de instruire și de la șefii de subdiviziuni;

5) întocmește și prezintă conducerii autorității publice semestrial/anual rapoarte privind dezvoltarea profesională a funcționarilor publici;

6) acordă asistență informațională și metodologică conducerii autorității publice, conducătorilor de subdiviziuni, funcționarilor publici în domeniul dezvoltării profesionale;

7) ține evidența datelor referitoare la dezvoltarea profesională a personalului.

66. În cazul în care ministerele, alte autorități publice organizează/coordonează instruirea externă la subiecte din domeniul de competență/specialitate, subdiviziunea resurse umane, suplimentar la cele menționate în pct. 65 al prezentului Regulament:

1) sistematizează solicitările de instruire externă la subiecte din domeniul de competență/specialitate a specialiștilor din autoritățile publice locale și din alte autorități/instituții publice, decât cele din subordine, elaborează planul cursurilor de instruire și îl prezintă conducerii spre aprobare;

2) organizează/coordonează instruirea externă la subiecte din domeniul de competență/specialitate, conform prevederilor prezentului Regulament.

67. Funcționarii publici:

1) colaborează cu conducătorul subdiviziunii la identificarea necesităților de instruire și la stabilirea obiectivelor de dezvoltare profesională proprie;

2) elaborează și realizează planul individual de dezvoltare profesională prin:

a) participare activă la activitățile de instruire internă și externă;

b) autoinstruire;

3) oferă informații necesare pentru evaluarea eficienței activităților de instruire la care au participat;

4) prezintă subdiviziunii resurse umane din cadrul autorității publice actul ce atestă absolvirea/participarea la activitatea de instruire eliberat de către prestatorul serviciilor de instruire;

5) aplică în activitatea practică cunoștințele, abilitățile și modelele de comportament obținute în urma participării la activitățile de instruire;

6) participă, după caz, la realizarea activităților de instruire în calitate de formator/instructor-practician.

68. Prestatorii serviciilor de instruire:

1) asigură calitatea serviciilor de instruire prestate;

2) efectuează studii de identificare a necesităților de dezvoltare profesională a diferitelor categorii de funcționari publici;

3) elaborează, în baza necesităților identificate, ofertele privind prestarea serviciilor de dezvoltare profesională și le aduc la cunoștința autorităților publice;

4) colaborează cu autoritățile publice privind participarea, în condițiile legii, la concursurile de achiziționare a serviciilor de instruire anunțate de acestea;

5) elaborează și furnizează programe de instruire flexibile care asigură satisfacerea necesităților de instruire a funcționarilor publici;

6) utilizează în activitățile de instruire forme și metode de instruire adecvate, care contribuie la satisfacerea necesităților de instruire;

7) eliberează, după caz, participanților acte ce atestă participarea/absolvirea programelor de instruire;

8) prezintă autorității publice beneficiare de instruire informații/rapoarte privind rezultatele participării funcționarilor publici la activitățile de instruire.

69. Cancelaria de Stat:

1) planifică cursurile de dezvoltare profe-

sională a funcționarilor publici finanțate din bugetul de stat și din mijloacele financiare alocate de partenerii de dezvoltare:

a) anual, reieșind din scopurile strategice ale Guvernului, stabilește lista de subiecte/tematici prioritare pentru cursurile de dezvoltare profesională a diferitelor categorii de funcționari publici și o transmite autorităților publice;

b) prezintă Guvernului spre aprobare programa anuală integrată de instruire externă la nivel central, elaborată în baza solicitărilor parvenite de la autoritățile publice, prestatorii serviciilor de instruire și în limitele fondurilor disponibile;

2) coordonează procesul de dezvoltare profesională, inclusiv:

a) aprobă cerințele privind programele de dezvoltare profesională continuă și criteriile de evaluare a acestora;

b) aprobă programele de instruire la nivel central a diferitelor categorii de funcționari publici;

c) creează și administrează baza de date a formatorilor certificați în domeniul dezvoltării profesionale;

d) acordă consultanță autorităților publice în domeniul dezvoltării profesionale continue a funcționarilor publici;

e) organizează instruirea persoanelor responsabile de dezvoltarea profesională a funcționarilor publici;

3) monitorizează, controlează și evaluează activitatea de dezvoltare profesională a funcționarilor publici realizată de autoritățile publice, prestatorii serviciilor de instruire, organizațiile internaționale, asociațiile obștești, privind:

a) respectarea prevederilor cadrului normativ din domeniul vizat;

b) implementarea programei anuale integrate de instruire externă la nivel național;

4) solicită și examinează informațiile/rapoartele privind rezultatele și impactul activităților de dezvoltare profesională, elaborează concluziile respective;

5) inițiază studii privind sistemul de dezvoltare profesională a funcționarilor publici creînd, după caz, comisii/ grupuri de lucru;

6) prezintă Guvernului:

a) raportul semestrial/anual privind dez-

voltarea profesională a funcționarilor publici, întocmite în baza rapoartelor prezentate de autoritățile publice, prestatorii serviciilor de instruire, a fișelor de monitorizare și control a procesului de dezvoltare profesională;

b) propuneri privind măsurile de sporire a eficienței sistemului de dezvoltare profesională continuă;

c) propuneri privind modificarea și com-

pletarea, după caz, a cadrului normativ în domeniul dezvoltării profesionale a funcționarilor publici.

**Monitorul Oficial al Republicii Moldova,
nr. 76-80 (4114-4118) din 20 aprilie
2012, pag. 102-108.**

Contribuția C.N.A.A. al Republicii Moldova la pregătirea cadrelor de calificare științifică și științifico-didactică înaltă

Tatiana SPĂTARU,
doctor habilitat în sociologie, profesor universitar interimar,
Consiliul Național pentru Acreditare și Atestare al Republicii Moldova

SUMMARY

In article the analysis of dynamics of preparation of scientific shots in Republic Moldova is made. Comparing dynamics of a professional training through doctoral studies in Republic Moldova and in some European camps there is inconsistent enough situation. In comparison with the countries of the European Union, in Republic Moldova very low quota of a professional training in the field of technical and agricultural sciences, branches of basic value for development of real sector of economy is observed. In the field of natural sciences and mathematics of a quota are commensurable with European, and on economy and to the right exceed several times the given indicators. The statistical analysis shows that in such areas as natural sciences, the mathematics and medicine Republic Moldova joins in similar parameters existing in the European Union.

Level of preparation of highly skilled scientific shots are in many respects defined by standards developed by National board on Accreditation and Republic Moldova Certification.

Actualitate. Necesitatea studierii dinamicii pregătirii cadrelor științifice și științifico-didactice este determinată de schimbările care se derulează la nivel mondial și regional, rolul și locul științei rezervate în lumea modernă. De calitatea pregătirii cadrelor științifice și științifico-didactice depind indicatorii dezvoltării țării și a regiunii în general. Acest nivel este determinat, în mare măsură, de standardele de pregătire a cadrelor științifice și științifico-didactice, elaborate de Consiliul Național pentru Acreditare și Atestare (C.N.A.A.) al Republicii Moldova, de capacitatea acestei instituții statale de a-și racorda propriile politici la nivelul cerințelor regionale și mondiale.

Istoric. În luna martie 1992, a fost semnat Decretul prezidențial „Cu privire la instituirea Comisiei superioare de atestare a Republicii Moldova”. Scopul organului de stat nou-creat devine asigurarea unor condiții optime de pregătire și atestare a cadrelor științifice și didactice. Peste șase luni de la semnarea Decretului începe să funcționeze

sistemul național de pregătire și atestare a cadrelor științifice și didactice de înaltă calificare. Anul acesta C.N.A.A. împlinește 20 de ani de activitate, prilej care ne oferă posibilitatea de a face unele totalizări și a preconiza noi perspective de dezvoltare.

Astfel, Comisia superioară de atestare (C.S.A.) devine organul de stat autorizat în atestarea și recunoașterea calificării științifice și didactice a lucrătorilor din toate ramurile științifice și instituțiile de învățământ, în promovarea unor cerințe unice față de toți competitorii la titlurile științifice și didactice. La început, eforturile Comisiei au fost canalizate în direcția elaborării actelor normative, care reglementează activitatea sistemului național de atestare. Cu concursul direct al aparatului Comisiei nominalizate au fost pregătite și adoptate de Guvernul Republicii Moldova hotărârile cu privire la funcțiile de bază și structură, regulamentele: cu privire la echivalarea și recunoașterea titlurilor științifice și didactice obținute în străinătate, cu privire la retribuirea muncii specialiștilor

încadrați în procesul de atestare a cadrelor științifice și didactice, cu privire la instituirea titlurilor științifice și didactice naționale, cu privire la pregătirea cadrelor științifice. Au fost elaborate și aprobate de Plenara și Preziul C.S.A. Nomenclatorul cu specialități științifice în baza căruia se organizează ulterior procesul de studii doctorale în Republica Moldova, Regulamentul C.S.A. cu privire la activitatea consiliilor științifice specializate și la modul de conferire a titlurilor științifice și didactice, Regulamentul referitor la activitatea comisiilor de experți, alte acte și instrucțiuni cu caracter normativ și instructiv. [1, p. 2-3]

Primul consiliu științific specializat a fost instituit în cadrul Institutului Politehnic din Chișinău (astăzi - Universitatea Tehnică a Moldovei) printr-un ordin special al C.S.A. din 4 decembrie 1992. Deja în primele luni ale anului 1993, unui șir de angajați ai instituțiilor de învățământ superior și de cercetare științifică din republică le-au fost înmânate primele diplome și atestate de înaltă calificare științifică și științifico-didactică.

Noua unitate statală a păstrat, în mare măsură, elementele structurale ale atestării din perioada sovietică, precum: durata și forma de studii, programele de studii, principiile de formare a consiliilor științifice specializate, nomenclatorul specialităților științifice, consecutivitatea procedurii de susținere etc. Ulterior, au fost întreprinse încercări de a modifica principiile de pregătire și atestare a cadrelor științifice și de ajustare a acestora la standardele ariei de cercetare europene. Au fost implementate programele de studii cu divizarea examenului la specialitate în mai multe testări, susținerea referatelor pe compartimentele tezei. S-au modificat substanțial principiile de organizare a procedurilor de susținere a tezelor, unde cadrul normativ în vigoare prevede organizarea consiliilor științifice specializate ad-hoc pentru fiecare caz concret (conform prevederilor Codului cu privire la știință și inovare nr. 259-XV din 15.07.2004).

Din anul 2003, denumirea instituției este schimbată din Comisia Superioară de Atestare în Consiliul Național pentru Acreditare și Atestare, atribuindu-i-se și noi împuterni-

ciri. Pe lângă funcția de atestare a cadrelor științifice și științifico-didactice de înaltă calificare, instituția dată lansează procedura de acreditare a activității științifice a instituțiilor din sfera științei și învățământului superior.

La moment, pregătirea cadrelor științifice în republică este reglementată de: *Legea învățământului* nr. 547 din 21.07.95; *Codul cu privire la știință și inovare al Republicii Moldova* nr. 259-XV din 15 iulie 2004; *Regulamentul acreditării organizațiilor din sfera științei și inovării*, Anexa 1 la Codul cu privire la știință și inovare nr. 259-XV din 15.07.2004; *Regulamentul atestării cadrelor științifice și științifico-didactice de înaltă calificare*, Anexa 3 la Codul cu privire la știință și inovare nr. 259-XV din 15.07.2004; *Regulamentul privind organizarea și desfășurarea doctoratului și a postdoctoratului*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 914 din 26 august 2005*; *Regulamentul cu privire la funcționarea consiliilor științifice specializate și conferirea gradelor științifice și titlurilor științifice și științifico-didactice în Republica Moldova*, aprobat de Comisia de atestare a personalului științific și științifico-didactic a C.N.A.A. (27 ianuarie 2005); *Regulamentul cu privire la recunoașterea și echivalarea actelor de înaltă calificare științifică și științifico-didactică obținute în străinătate*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 472 din 6 mai 2004*; *Regulamentul cu privire la funcționarea instituției de experți a Consiliului Național pentru Acreditare și Atestare*, aprobat de Comisia de atestare a personalului științific și științifico-didactic a C.N.A.A. (21 decembrie 2006); *Regulamentul privind constituirea și activitatea seminarului științific de profil*, aprobat de Comisia de atestare a personalului științific și științifico-didactic a C.N.A.A. (21 decembrie 2006). Actele legislative și normative sunt actualizate și completate pe parcursul perioadei de aplicare.

Studii doctorale. Până la destrămarea ex-U.R.S.S.-ului, în procesul de pregătire a cadrelor științifice pentru necesitățile economiei Republicii Moldova erau antrenate 24 de instituții de cercetare-dezvoltare și de învățământ superior. Către anul 2005 numărul acestora se dublează, care, de altfel, descrește în anul 2006 la 43 de unități, ca rezultat al reorganizării sferei științei și inovării,

conform Hotărârii Guvernului nr. 1326 din 14 decembrie 2005 cu modificările ulterioare și diminuării numărului instituțiilor de cercetare-dezvoltare cu drept de instruire prin doctorat.

Studiile prin doctorat sunt organizate în conformitate cu Nomenclatorul cu specialități științifice (variante în vigoare fiind aprobate prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1025 din 14 septembrie 2004). Nomenclatorul include 349 de specialități științifice, divizate în 23 de domenii științifice. Studiile prin doctorat se organizează la 191 de specialități științifice.

În anul 1990, studii prin doctorat urmau 527 persoane, dintre care 60,7% erau înmatriculate la forma de învățământ cu frecvență la zi, alte 39,3% fiind instruite la forma de studii cu frecvență redusă. Numărul doctoranzilor înmatriculați la studii prin doctorat în cadrul instituțiilor de învățământ superior era identic celui ce-și făceau studii în cadrul instituțiilor de cercetare-dezvoltare. În anul de referință, 53% din numărul total al doctoranzilor reveneau reprezentanților a trei domenii științifice: tehnică, fizico-matematice și biologie. Altor trei domenii - medicină, economie și științe agrare - reveneau 27% burse de studii.

Către anul 2000 numărul doctoranzilor s-a dublat (a crescut de 2,2 ori), iar către anul 2006 - s-a triplat (a crescut de 3,2 ori). S-a majorat, în special, numărul doctoranzilor instruiți în cadrul instituțiilor de învățământ superior. În anul 2006 numărul doctoranzilor ce-și făceau studiile în cadrul instituțiilor de învățământ superior îl depășea pe cel din cadrul instituțiilor de cercetare-dezvoltare de 3,6 ori (1318 și 367 persoane, respectiv).

Raportat la anul 1990 numărul doctoranzilor ce-și fac studiile cu frecvență la zi s-a majorat de 1,9 ori, în timp ce cel al persoanelor înmatriculate la învățământ cu frecvență redusă a crescut de 5,3 ori. Ca rezultat, în anul 2006 ponderea doctoranzilor la forma de studii cu frecvență la zi s-a diminuat până la 35,3%, pe când a celor la forma de studii cu frecvență redusă a crescut până la 64,7%.

Datele statistice privind admiterea la doctorat pentru anii 2009-2010 relevă o lipsă de concordanță între necesitățile vita-

le de cadre ale țării și procesul de pregătire a cadrelor prin doctorat. Numărul de locuri la doctorat necesită a fi corelat cu ponderea absolvenților pe specialități la masterat. Totodată, este nejustificată dezvoltarea intensă a doctoratului în asemenea domenii, precum economia și dreptul și lipsa acoperirii locurilor bugetare la doctorat la specialitățile agricole. Și aceasta se întâmplă în condițiile în care Republica Moldova este o țară agrară, iar specialiștii de calificare înaltă în domeniul agriculturii ar fi cazul să fie cel mai solicitați.

Conducători de doctorat. Elementul obligatoriu al studiilor prin doctorat, ceea ce le fac deosebite de alte forme de învățământ, este că fiecare doctorand are un conducător cu calificarea corespunzătoare specializării sale. În cazul în care teza se elaborează prin cotutelă cu instituții din alte state, se numesc doi conducători, câte unul din ambele instituții. Tot doi conducători de doctorat sunt confirmați și în cazul în care este vizat un studiu interdisciplinar. Rolul conducătorului de doctorat este recunoscut în toate țările lumii ca unul foarte important - doctorandul obține competențele de cercetător cu mult mai ușor atunci când alături lucrează un îndrumător.

În scopul perfecționării calității activității conducătorului de doctorat, C.N.A.A. sporește în permanență criteriile de abilitare a conducătorilor de doctorat. Astfel, prin Hotărârea Comisiei de atestare a C.N.A.A. din 23.04.2009, în calitate de conducători de doctorat sunt admise numai persoanele active în cercetare cu grad științific, care au lucrări (brevete) valoroase, publicate în ultimii 5 ani; participă cu rapoarte la conferințe științifice naționale și internaționale, precum și la proiecte de cercetare naționale și internaționale; sunt incluse în planurile de cercetare ale instituției; au obținut granturi și dispun de o rezervă de, cel puțin, 2 teme de teze de doctorat. Prin aceste acțiuni C.N.A.A. aspiră să apropie criteriile sale de abilitare a conducătorilor de doctorat de standardele internaționale.

În scopul asigurării calității îndrumării științifice, C.N.A.A. a introdus practica atestării periodice a conducătorilor de doctorat, o dată la 6 ani, indiferent de gradul științific

sau titlul științific ori științifico-didactic pe care aceștia le dețin. Conducătorul cu gradul științific de doctor habilitat are dreptul de a îndruma concomitent 6 doctoranzi, înscriși la doctorat în ani diferiți (și, dacă are competența corespunzătoare, până la 3 specialități), iar cei cu gradul științific de doctor – 3 (și numai la o specialitate). Pentru comparație, un conducător de doctorat din Marea Britanie poate să îndrume concomitent maximum 6 doctoranzi.

În 2009, C.N.A.A. a abilitat cu dreptul de conducător de doctorat 107 persoane, dintre care 36 cu gradul științific de doctor habilitat, adică 1/3 din numărul total (ar fi benefic ca acest raport să fie de 2/3).

C.N.A.A. contribuie pe toate căile la formarea unui contingent de conducători de doctorat de înaltă ținută și etică profesională (de la data formării C.N.A.A. (2003) și până la 1.01.2010 au fost eliberate 1020 de dispoziții de abilitare a conducătorilor de doctorat).

Repartiția numărului total de 1013 conducători de doctorat, care activează în republică, revine domeniilor medicină (188) și economie (129), după care urmează domeniile pedagogie (82), biologie (79) și drept (74). Un număr mic de conducători de doctorat revine domeniilor: administrare publică (4), medicină veterinară (4), geologie și mineralogie (3), arhitectură (1) și complementele lipsesc în domeniile astronomie și științe militare.

Accreditarea organizațiilor din sfera științei și inovării. În perioada anilor 2005-2009, Direcția de evaluare și acreditare a C.N.A.A. a recepționat 64 de dosare de acreditare și a organizat evaluarea acestora. Numai pe parcursul anului 2010 la C.N.A.A. au fost depuse 12 dosare de acreditare. Diferențele între numărul rapoartelor de autoevaluare recepționate, numărul organizațiilor estimate și numărul organizațiilor acreditate țin de reorganizarea și comasarea mai multor instituții, aflate în proces de evaluare, conform prevederilor Hotărârii Guvernului nr.1326 din 14 decembrie 2005 (cu modificările ulterioare) *Cu privire la măsurile de optimizare a infrastructurii sferei științei și inovării.*

Instituțiilor acreditate li s-a recunoscut competența de a efectua activități științifice

pe 102 profiluri de cercetare, dintre care 49 le revin instituțiilor de cercetare; 51 – instituțiilor de învățământ superior și 2 profiluri – muzeelor. În medie, fiecare organizație realizează activități în cadrul a două profiluri de cercetare, indicatorul fiind într-o dependență directă atât de tipul organizației (1 profil pentru muzee, 1-2 profiluri pentru instituțiile de cercetare și 3-4 – pentru instituțiile de învățământ superior), cât și de subordonaarea lor. Astfel, instituțiile de cercetare-dezvoltare din cadrul ministerelor le revin câte 1,1 profiluri, iar celor din cadrul Academiei de Științe a Moldovei – câte 1,6 profiluri de cercetare per organizație.

Conform competențelor sale, C.N.A.A. actualizează și afișează pe *site-ul* său lista instituțiilor cu activitate de doctorat și specialitățile, la care acestea au dreptul de a pregăti cadre prin doctorat și postdoctorat (abilitate de către C.S.Ș.D.T. al A.Ș.M.). În total, sunt 53 de instituții acreditate, inclusiv 47 au activitate de doctorat și postdoctorat la 189 de specialități. În medie, fiecărei organizații din sfera științei și inovării, abilitate cu dreptul de a organiza doctorat și postdoctorat, îi revin circa 30 de doctoranzi și postdoctoranzi, un număr destul de mic comparativ cu parametrii similari ai altor state. Mai concret: din 53 de organizații acreditate din sfera științei și inovației 6 nu pregătesc cadre științifice, 12 instruiesc de la 1 până la 10 doctoranzi, 12 – între 11 și 20 de doctoranzi, 12 – între 21 și 50, 4 – între 51 și 100, 4 – între 101 și 200, 3 – mai mult de 200 de doctoranzi și **niciuna** – peste 1000 de doctoranzi. Dacă vom ține cont de faptul că doctoranzii se află în diferiți ani de studiu, apoi devine clar că e greu de abordat problema organizării unor cursuri de studii avansate. Pentru comparație: în SUA, în 50 de universități prestigioase (dintre cele 406 cu dreptul de a organiza studii prin doctorat) învață circa 50% din doctoranzi; în Marea Britanie, în 14 universități cu tradiții (dintre cele 147 cu dreptul de a organiza studii prin doctorat) își fac studiile 46% din doctoranzi.

Activitatea de atestare și conferire a gradelor științifice și titlurilor științifico-didactice.

În anul 2011, potrivit prevederilor noi ale

Codului cu privire la știință și inovare, activitatea de cercetare din Republica Moldova se desfășoară în cadrul a trei Secții, care includ: Științe Exacte și Economice, Științe ale Naturii și Vieții, Științe Socioumane. Pornind de la această structură nouă a cadrului instituțional de cercetare din țară, sinteza activităților de atestare și de conferire a gradelor științifice se realizează, conform domeniilor Secțiilor Academiei de Științe a Moldovei.

În perioada 1993-2009 au fost pregătiți 424 de doctori habilitați și 2896 de doctori în științe. Amintim că până la formarea sistemului național de atestare, numărul de doctori habilitați era de 504 (numărul deținătorilor de diplome înregistrate la C.S.A.), iar de doctori în științe - 2927, deci constatăm că, în ansamblu, este asigurat un aflus suficient de cadre pentru cercetarea și instruirea universitară în Republica Moldova.

Tabelul 1. Grade și titluri științifice, conferite în anii 1993-2010

Gradul științific/ titlul științific/ titlul științifico- didactic	Total 1993- 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Doctor habilitat	190	27	25	18	26	23	24	18	23	29	22	446
Doctor	1008	231	164	208	147	175	201	228	174	246	186	3082
Profesor universitar	215	22	16	17	16	11	19	17	15	39	19	416
Profesor cercetător	-	-	-	-	7	4	6	3	-	5	5	32
Conferențiar (docent) universitar	762	63	86	109	97	76	124	102	86	97	106	1778
Conferențiar (docent) cercetător	316	24	37	34	20	15	34	30	27	31	23	602
Diplome și atestare echivalente	669	49	26	47	29	35	32	16	17	22	16	958

Sursa: Baza de date a C.N.A.A. al Republicii Moldova, 2011.

Procesul de atestare a cadrelor științifice și științifico-didactice este asigurat de rețeaua de seminare științifice de profil și consilii științifice specializate. În anul 2010, în republică funcționau 160 de seminare de profil și 101 consilii științifice permanente și 31 ad-hoc.

Implementarea practicii examinării tezelor de doctorat în cadrul seminarelor de profil a fost determinată de formalismul admis în aprecierea tezelor de către instituțiile de profil. În cadrul seminarelor de profil au fost incluși cei mai buni specialiști în domeniu, consolidându-se, astfel, mediul științific și practica de evaluare și aprobare colectivă a rezultatelor unui nou produs științific. În urma examinării tezei și a autoreferatului, membrii

seminarului de profil votează promovarea tezei spre procedura de susținere finală. Introducerea practicii de examinare a doctoratelor în cadrul seminarelor pe profil a determinat schimbări calitative asupra conținutului și a formei lucrărilor disertaționale, totodată, această practică a permis asigurarea transparenței totale a comunității științifice asupra procedurii de susținere. În medie componența unui seminar de profil variază de la 15 la 25 de persoane.

Schimbări substanțiale s-au produs în cadrul structurii consiliilor științifice specializate. Consiliile se constituiau din cinci persoane, actualmente fiind extinse. În cazul consiliilor pentru tezele de doctor, în componența aces-

tora vor fi incluse obligatoriu două persoane deținătoare de grade de doctor habilitat și în cazul consiliilor pentru susținerea tezelor de doctor habilitat - trei persoane deținătoare de grade de doctor habilitat. Aceste modificări în structura consiliilor au permis de a apropia considerabil procedura de susținere

a doctoratelor din Republica Moldova de cea din țările Uniunii Europene, de a asigura flexibilitatea consiliilor și fluxul specialiștilor, inclusiv transparența procedurii de susținere și evaluare a doctoratelor.

Tabelul 2. Numărul de doctori habilitați înregistrați în Republica Moldova (repartiția pe domenii, date anuale, situația la 1 ianuarie 2009)

Domeniul științei	Anul							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total	727	695	713	739	762	792	810	833
Șt. fiz. mat.	96	85	87	88	87	88	91	92
Informatică					6	7	8	8
Chimie	29	27	28	28	28	29	29	30
Biologie	75	81	82	87	87	88	88	89
Geologie	3	3	3	3	3	3	3	3
Tehnică	68	63	65	65	62	67	67	68
Agricultură	74	64	65	67	68	69	70	71
Istorie	35	31	33	35	35	37	37	39
Economie	53	51	56	57	58	62	65	69
Filosofie	22	21	21	22	23	23	23	25
Filologie	39	39	39	41	43	44	46	46
Geografie	5	6	7	7	7	7	7	7
Drept	9	9	11	12	17	19	20	22
Pedagogie	7	8	8	11	13	14	15	15
Medicină	188	180	181	183	187	196	201	209
Med. veterinară	6	6	6	6	6	6	6	6
Studiul artelor	6	6	6	8	8	8	8	8
Arhitectură	-	-	-	-	-	-	-	-
Sociologie	3	3	3	5	7	7	7	7
Farmacie	4	4	4	5	5	6	6	6
Șt. politice	3	6	6	7	9	9	10	10
Psihologie	2	2	2	2	3	3	3	4
Șt. militare	-	-	-	-	-	-	-	-

Sursa: Baza de date a C.N.A.A. al Republicii Moldova, 2011.

Tabelul 3. Numărul de doctori în științe înregistrați în Republica Moldova (repartiția pe domenii, date anuale, situația la 1 ianuarie 2009)

Domeniul științei	Anul							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total	5140	4840	5049	5196	5377	5603	5847	6022
Șt. fiz.-mat.	562	516	526	535	530	542	551	559
Informatică					20	23	28	28
Chimie	231	218	221	223	223	227	236	328
Biologie	601	528	548	562	571	584	595	604
Geologie	21	22	22	22	22	22	22	22
Tehnică	655	641	647	653	652	668	676	679
Agricultură	463	406	410	418	420	425	426	429
Istorie	244	218	223	232	235	242	247	254
Economie	553	506	548	565	594	624	663	692
Filosofie	138	124	125	125	130	130	131	131
Filologie	249	241	250	259	270	288	308	317
Geografie	23	25	26	26	24	25	27	27
Drept	105	120	150	164	192	217	254	281
Pedagogie	257	259	271	288	317	354	375	403
Medicină	862	835	884	910	943	985	1045	1075
Med. veterinară	36	31	31	33	33	33	34	34
Studiul artelor	49	48	49	51	55	56	58	62
Arhitectură	1	4	4	4	4	4	4	4
Sociologie	18	20	24	26	27	28	30	30
Farmacie	25	26	28	29	32	34	35	36
Șt. politice	22	21	28	28	38	44	50	57
Psihologie	22	30	41	42	44	46	50	54
Șt. militare	3	1	1	1	1	2	2	2

Sursa: Baza de date a C.N.A.A. al Republicii Moldova, 2011.

Realizând analiza comparată a statisticii numărului de doctori habilitați, constatăm că pe primele trei locuri se plasează domeniile medicină, științe fizico-matematice și bio-

logice, iar la numărul de doctori pe primele trei locuri se plasează domeniile medicină, economie și tehnică.

Tabelul 4. Repartiția după țări a numărului total de teze de doctor (dintre care doctori habilitați) susținute de către cetățenii străini în R. Moldova (situația la 1 ianuarie 2010)

Țara	Total 1993 - 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Afganistan	1										1
Angola	2										2
Belgia	1/1										1/1
Belarusi			1/1			2/1					3/2
Bulgaria		2									2
Camerun	1										1
Columbia	1										1
Danemarca							1				1
Egipt	1										1
Franța					1						1
Germania	3						3				6
Guineea	4										4
India	1										1
Iordania	15	14	8	4	3	4	1	2			51
Israel				1			2		1		3
Irak	1										1
Iran	1			1							2
Iugoslavia	1										1
Laos	1										1
Liban	1				1						2
Mali	2										2
Nepal	2										2
Palestina					1	1					2
Peru	1										1
Polonia					1/1						1/1
România	42/1	17/2	18	13	13	33	23	29	22	24	234/3
Siria	9	1		1	2	2	2		2		19
SUA	4		1								5
Sudan	1										1
Sri-Lanka	1										1
Turcia	2	2	1			1			1		7

Turkmenistan	1/1										1/1
Ucraina	7/3	2/1	1	1			1				12/4
Vietnam	11/1		1								12/1
Yemen	7	1		3	2		3	1			17
Zimbabwe	2										2
F. Rusă						1					1
Total	127/7	39/3	31/1	24	24/1	44/1	36	32	26	24	407/13

Sursa: Baza de date a C.N.A.A. al Republicii Moldova, 2011.

Analiza repartiției după țări a numărului total de teze de doctor (dintre care doctori habilitați) susținute de către cetățenii străini în consiliile științifice din Republica Moldova, relevă numărul constant al susținerilor doctoratelor de către cetățenii din țara vecină, România (234 – doctori/ 3 – doctori habilitați), fapt explicabil pentru comunitatea lingvistică și culturală, care au determinat relațiile ce s-au stabilit după anii '90 (sec. XX) între mediile științifice dintre cele două țări

Recunoașterea și echivalarea diplomelor și atestatelor de înaltă calificare științifică și științifico-didactică, obținute în străinătate, se efectuează de către C.N.A.A. în conformitate cu *Regulamentul cu privire la recunoașterea și echivalarea actelor de înaltă calificare științifico-didactică obținute în străinătate*. Din numărul total de 22 de persoane, care au depus cererile în anul 2009 pentru recunoașterea și echivalarea actelor de înaltă calificare științifică, mai mult de jumătate și-au susținut doctoratele în România. Aceeași tendință se înregistrează și în anul 2010, pe parcursul căruia au susținut teze de doctor în științe 31 de cetățeni străini, preponderent din România, ceea ce constituie circa 17% din numărul total de susțineri.

Analizând dinamica procesului recunoașterii și echivalării actelor de calificare științifică înaltă, constatăm că până în anii '90 (sec. XX) ponderea susținerii tezelor de doctorat revenea centrelor universitare și academice din Federația Rusă, iar după anii '90 (sec. XX), datorită burselor oferite anual de Guvernul României pentru studii liceale, universitare și doctorale, partea majoritară a susținerilor are loc în România. După anul 2000, cetățenii Republicii Moldova, datorită burselor obținute, încep să susțină doctorate în asemenea țări precum Germania, Franța, Italia, Spania, Canada, Bulgaria, Ungaria, SUA etc. Se constată o tendință pozitivă în mediul investigativ autohton prin confluența tradițiilor metodologice europene și nord-americane cu cea slavă.

Analiza conferirii titlurilor științifico-didactice relevă o tendință constantă: în jur de 100 de atestate de conferențiar universitar, eliberate pe an cadrelor didactice din instituțiile de învățământ superior și în jur de 20-30 de atestate de conferențiar cercetător, conferite cadrelor din instituțiile de cercetare științifică. În temei, necesitățile republicii în cadre didactice de calificare înaltă sunt satisfăcute.

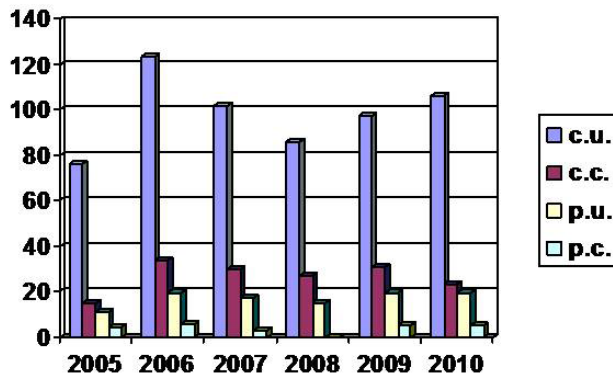


Fig.1. Titluri științifice și științifico-didactice, conferite în 2005 – 2010.

Sursa: Baza de date a C.N.A.A. al Republicii Moldova, 2011.

Convenții și acorduri internaționale. Republica Moldova a semnat un șir întreg de convenții și acorduri internaționale, care vizează în mod direct sau tangențial procesul de atestare a cadrelor științifice și științifico-didactice.

Unul dintre primele acorduri a fost semnat între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Federației Ruse, la 14 decembrie 1994, în orașul Moscova, în care sunt reglementate procedurile de conlucrare, precum consultarea reciprocă în elaborarea concepțiilor naționale a dezvoltării sistemului de atestare și cerințelor față de atestarea cadrelor științifice și științifico-didactice de înaltă calificare; elaborarea nomenclatorului național de specialități; recunoașterea actelor de calificare științifică, eliberate de statele-părți; în scopul sporirii calității expertizei tezelor de doctorat fiecare din părți contribuind la participarea savanților și a specialiștilor țării sale în activitatea consiliilor de conferire a gradelor științifice ale altor țări, precum și în calitate de referenți la susținerea tezelor de doctorat.

Următorul act normativ a fost semnat la 22 iunie 2000, la Sofia, unde a fost semnat Acordul între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Bulgaria privind recunoașterea reciprocă a actelor de studii, titlurilor științifice și didactice, unde în articolele 9-12 sunt stipulate procedurile de recunoaștere reciprocă. Un alt document internațio-

nal, semnat la 18 mai 2001, la Kiev, între Guvernul Republicii Moldova și Cabinetul de Miniștri al Ucrainei, stipulează recunoașterea reciprocă și echivalarea documentelor de studii și titluri științifice. În articolul 6 se menționează că părțile recunosc pe teritoriul său actele de stat, care atestă titlurile științifice, eliberate de către un organ de atestare de stat al celeilalte Părți. Acordul între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul României privind recunoașterea reciprocă a diplomelor, certificatelor și titlurilor științifice, acordate de instituții de învățământ acreditate în Republica Moldova și România (Chișinău, 20 iunie 1998) și amendamentele din 26 august 2010, specifică că diplomele de doctor în ramurile de știință, acordate în Republica Moldova și diplomele de doctor în ramurile de știință acordate în România se recunosc reciproc pe teritoriul statului celeilalte Părți pe baza îndeplinirii procedurilor naționale de atestare a titlurilor de doctor, aplicabile propriilor cetățeni, conform legislației în vigoare pe teritoriul fiecărei Părți.

Sinteza sumară a actelor legislative scoate în evidență faptul că acest segment este valorificat insuficient. Ținând cont de experiențele statelor învecinate, Ucraina și România, este necesară depunerea unui efort substanțial în vederea reglementării și sincronizării actelor legislative naționale la cele internaționale.

Totodată, Republica Moldova este mem-

bru al Asociației internaționale a organelor de stat de atestare (Международная ассоциация государственных органов аттестации научных и научно-педагогических кадров) (în continuare - M.A.G.A.T.). În anul 1993, în orașul Almatî (Republica Kazahstan) organele statale de atestare a cadrelor științifice și științifico-didactice de calificare înaltă din spațiul postsovietic - Azerbaidjan, Belarus, Kazahstan, Kirgîzstan, Moldova, Federația Rusă, Turkmenistan, Uzbekistan, Ucraina - au creat Asociația internațională a organelor de stat de atestare (Международная ассоциация государственных органов аттестации научных и научно-педагогических кадров - M.A.G.A.T.). Datorită conlucrării statelor respective, pe parcursul aproximativ a două decenii, în cadrul acestei organizații au fost obținute progrese substanțiale în domeniul coordonării și sincronizării activității organelor statale de atestare în spațiul Comunității Statelor Independente.

Activitatea M.A.G.A.T.-ului se desfășoară în baza *Convenției despre colaborarea în domeniul pregătirii cadrelor științifice și științifico-didactice și nostrificării documentelor despre calificarea lor în cadrul Comunității Statelor Independente* (or. Moscova, 13 martie 1992); *Statutului Asociației Internaționale a organelor statale de atestare* (or. Almatî, 17 mai 1993); *Convenției despre constituirea Asociației Internaționale a organelor de atestare a cadrelor științifice și științifico-didactice de calificare înaltă* (or. Almatî, 17 mai 1993); *Convenției despre principiile nostrificării documentelor de grade științifice, echivalării gradelor științifice* (or. Almatî, 17 mai 1993).

Potrivit Statutului adoptat, scopul asociației create constă în organizarea cooperării eficiente a membrilor pe întrebările care intră în competența acestora. În conformitate cu scopul și obiectivele sale, M.A.G.A.T. elaborează recomandări privind unificarea nomenclatorului specialităților științifice, condițiilor de creare și organizare a lucrului consiliilor de susținere a tezelor de doctorat, unificării cerințelor înaintate față de pretenții la grade și titluri științifice, principiile de funcționare a comisiilor de experți, crearea bazelor de date, retribuirea muncii per-

soanelor încadrate în procedurile de atestare, principiile analitice, de pronosticare și control al activității sistemului de atestare.

În conformitate cu prevederile Statutului, organul suprem al M.A.G.A.T.-ului este Conferința, ședința căreia se organizează nu mai rar decât o dată pe an în statele, organele de atestare ale cărora sunt membri ai M.A.G.A.T.-ului. Hotărârile conferinței se discută de către părțile-membre, se adoptă unanim și poartă un caracter de recomandare. Lucrările următoarei Conferințe sunt preconizate pentru a se desfășura în Republica Moldova.

Convenția despre colaborarea în domeniul pregătirii cadrelor științifice și științifico-didactice și nostrificării documentelor despre calificarea lor în cadrul Comunității Statelor Independente (or. Moscova, 13 martie 1992) reprezintă un alt act important, care a pus bazele activității ulterioare a M.A.G.A.T.-ului. În baza acestui document au fost elaborate condițiile juridice, economice și organizatorice care garantează drepturi egale și responsabilitatea în pregătirea cadrelor științifice și științifico-didactice pentru toți membrii statelor-părți, asigură condiții echitabile pentru studii doctorale ale persoanelor din alte state.

Totodată, în convenție sunt stipulate condițiile de schimb echivalent între state privind studiile științifice de calificare înaltă, efectuarea stagiilor de perfecționare, reglementarea privind nostrificarea documentelor și calificarea cadrelor științifice și științifico-didactice, garantarea drepturilor persoanelor care dețin grade și titluri, obținute în perioada fostei U.R.S.S., de reînregistrare în conformitate cu actele normative ale fiecărei țări.

O experiență relevantă în domeniul colaborării internaționale se constată în cazul Republicii Ucraina. La inițiativa structurii similare din țara vecină au fost semnate convenții de colaborare între Guvernele Ucrainei și Azerbaidjanului (Kiev, 22 decembrie 1995), Kirgîzstanului (Kiev, 19 iunie 1996), Belarusiei (Minsk, 16 mai 2000), Kazahstanului (Astana, 22 septembrie 2001), Turkmenistanului (Kiev, 14 mai 2001), Federației Ruse (Moscova, 21 iunie 2002).

Consiliul Național pentru Acreditare și Atestare, datorită participării în cadrul lucrărilor conferințelor M.A.G.A.T.-ului, își extinde și aprofundează relațiile internaționale în sfera atestării cadrelor științifice și științifico-didactice de calificare înaltă, face schimb de experiență în problemele recunoașterii documentelor de calificare științifică înaltă, obținute atât de cetățenii Republicii Moldova peste hotare, cât și de către cetățenii străini pe teritoriul republicii noastre, perfecționează procedura de recunoaștere și stabilește echivalarea acestora în Republica Moldova.

În afară de aceasta, C.N.A.A. implementează și combină destul de reușit propria experiență de atestare a cadrelor științifice cu cea a Comunității Statelor Independente și a statelor europene, precum România.

Datorită colaborării internaționale extinse în cadrul M.A.G.A.T.-ului se asigură eficacitatea procesului de atestare la nivel național, se evidențiază tendința spre o unificare a cerințelor față de tezele de doctorat, procedura de susținere și de confirmare a deciziilor despre confirmarea gradelor științifice și a titlurilor științifico-didactice.

Republica Moldova a fost prezentă în cadrul desfășurării mai multor conferințe ale M.A.G.A.T.-ului cu inițiative și propuneri de eficientizare a sistemului de atestare a cadrelor științifice și științifico-didactice atât la nivel național, cât și internațional.

Sinteză. Examinarea tezelor de doctorat în 2010 a fost efectuată în cadrul a 246 de consilii științifice specializate (permanente sau ad-hoc). În cazul unor specialități, cu permisiunea Comisiei de atestare a C.N.A.A., au fost antrenați în consilii specialiști din România, Ucraina, Rusia, Belarusi etc.

Dosarele de atestare și tezele de doctorat au fost analizate riguros în 23 de comisii de experți pe domenii. Unele teze de doctorat, în care au fost observate probleme de caracter științific, au fost supuse unor expertize confidentiale în țară și peste hotare.

Sintetizând asupra analizei date, reliefăm că în 208 teze de doctor și doctor habilitat, susținute în 2010, se regăsesc 95 brevete de invenție, inclusiv la tehnică - 31, medicină - 36, fizică - 6 etc.

La o teză de doctor în domeniul **științe-**

lor exacte și economiei revin în medie 15 - 17 lucrări științifice, inclusiv 4 - 6 în reviste, 6 - 11 rapoarte la conferințe (2 - 6 internaționale), 0,6 brevete, în domeniul **științelor naturale și ale vieții** revin 10-15 lucrări, inclusiv în reviste - 3-6, rapoarte la conferințe - 5-6, brevete - 1-2, pe când în domeniul **științelor socioumanistice** - 11- 13 lucrări științifice, inclusiv 3 - 7 articole în reviste, 4 - 6 rapoarte la conferințe.

La o teză de doctor habilitat în **domeniile științelor exacte și economiei, științelor naturale și ale vieții** revin în medie 48 - 57 lucrări științifice, inclusiv: 10 - 12 lucrări în reviste, 23 -27 rapoarte la conferințe (12 - 20 internaționale), la medicină mai revine și o monografie, pe când în **domeniul științelor socioumanistice** - 39 - 42 lucrări științifice, inclusiv 4 - 7 monografii, 2 - 3 manuale, 12 - 17 articole în reviste recenzate, 11 - 14 rapoarte la conferințe.

Media vârstei candidaților la grade științifice se situează în intervalul: doctor în științe - 31 - 38 de ani; doctor habilitat - 53 - 60 ani, excepție: drept - 41 ani, medicină - 50 ani.

Pe parcursul anilor 2005-2010 au fost examinate și acceptate 2370 dosare de atestare, 132 dintre care - de recunoaștere și echivalare. Au fost conferite grade științifice și titluri științifice și științifico-didactice persoanelor fizice: 149 - de doctor habilitat în științe, 1216 - de doctor în științe, 107 - de profesor universitar, 17 - de profesor cercetător, 589 - de conferențiar universitar (docent) și 160 - de conferențiar cercetător.

Analiza comparată pune în evidență o tendință de creștere neesențială a numărului de atribuiri ale gradelor științifice în 2010 față de 2008, dar o descreștere evidentă în comparație cu 2009. Menționăm, că în acești ani au fost operate mai multe modificări ale *Regulamentului cu privire la funcționarea consiliilor științifice specializate și conferirea gradelor științifice și științifico-didactice în Republica Moldova* ce țin de ridicarea rigorilor criteriilor de acordare a gradelor de doctor și doctor habilitat. Astfel încât modificările efectuate au influențat semnificativ numărul de susțineri doar în 2009, iar în 2010 acestea revenind la media susținerilor anuale.

Transparența totală a examinării dosarelor în cadrul C.N.A.A. este realizată prin intermediul site-ului *cnaa.md*.

Concluzii. Pregătirea cadrelor de calificare științifică înaltă reprezintă una dintre prioritățile politicii statului. Problemele principale înaintate în fața structurilor statale de atestare este ridicarea standardului de pregătire a cadrelor științifice și științifico-didactice, stăvilirea barierelor sigure în obținerea printr-o cale departe de etica științifică a gradelor de calificare științifică, asigurarea obiectivității și independenței expertizei disertațiilor. Statutul gradelor științifice în lume este destul de substanțial, fapt care determină procesul continuu de schimb de specialiști și mobilitatea acestora.

Procesele de integrare ce se derulează la moment în spațiul științific european determină necesitatea revizuirii întregului sistem de pregătire și atestare a cadrelor științifice de calificare înaltă și racordarea acestuia la standardele calității europene, constituind un deziderat nu numai declarat, dar și dorit al comunității științifice autohtone.

Deschiderea spațiului informațional pentru cercetările științifice, care oferă posibilitatea unor discuții constructive și profesioniste, reprezintă un important element al procedurii de apreciere a calității tezelor de doctorat. Perfecționarea mecanismului organizațional de pregătire a cadrelor științifice de calificare înaltă presupune optimizări la toate nivelurile de apreciere, începând cu calitatea de conducător de doctorat, școala doctorală, discuția la catedră (alte subdiviziuni universitare și academice de evaluare) și finisând cu structurile statale de atestare a cadrelor științifice de calificare înaltă și actele legislative naționale și internaționale. Implicarea activă a subiecților de expertizare a tezelor de doctorat (individuale sau colective) în procesele integraționiste, care se derulează în comunitatea științifică europeană, va favoriza mai rapid schimbul de rezultate științifice, crearea condițiilor pentru mobilitatea cadrelor științifice, autorealizarea acestora și aplicarea în viața socială și comunitatea profesională a rezultatelor produsului științific.

BIBLIOGRAFIE

1. Buletin informativ. Chișinău: C.S.A., nr. 4, 1997.
2. Raport de activitate a Direcției de pregătire a cadrelor științifice de înaltă calificare a C.N.A.A. pentru anul 2010. Chișinău: C.N.A.A. (vizitat www.cnaa.md, 2011).
3. Raport de activitate a Comisiei de acreditare a organizațiilor din sfera științei și inovării, anii 2009, 2010. Chișinău: C.N.A.A. (vizitat www.cnaa.md, 2011).
4. Raport. Activitatea C.N.A.A. în atestarea personalului științific și științifico-didactic, anii 2009, 2010. Chișinău; C.N.A.A. (vizitat www.cnaa.md, 2011).

Prezentat: 6 august 2012.

E-mail: spataru_tatiana@mail.ru

Competența administrativă și calitatea politicilor publice locale: viziune asupra instruirii aleșilor locali

Tatiana SAVCA,
magistru în management, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

“Training services for Newly Elected Local Officials from the Republic of Moldova” Lot 3 is a project implemented by the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Moldova. Project activities were located in the Centru region of the Republic of Moldova, namely in the districts of Straseni, Calarasi, Hincesti, Anenii Noi, Ialoveni, Dubasari, Criuleni and Chisinau City. The purpose of the project was to provide access to relevant information on a local council's priority fields of activity. This purpose was achieved by organizing and conducting 87 training seminars for the local officials elected after the June 2011 elections, as well as by providing them with copies of Public Official's Handbook, as methodological support.

Cuvinte-cheie: administrație publică locală, instruirea aleșilor locali, prestatori de servicii de instruire

Variatatea și complexitatea transformărilor politice și economice ce au loc în Republica Moldova dictează necesitatea modernizării managementului politicilor publice, atât la nivel central, cât și la nivel local. Ținând cont de aspirațiile de intergrare în Uniunea Europeană, administrația publică din Republica Moldova urmează să corespundă standardelor europene în domeniul politicilor publice, caracterizându-se prin transparență, predictibilitate, responsabilitate și eficiență.

Unul dintre instrumentele prin intermediul căruia ne vom apropia de obiectivele propuse este instruirea reprezentanților administrației publice. Pentru realizarea sarcinii de instruire în Republica Moldova a fost elaborat un cadru legal integru, care conține atât legi organice, ordinare, cât și diferite hotărâri guvernamentale. Astfel, conform legislației Republicii Moldova, dezvoltarea profesională a funcționarilor publici poate și trebuie să fie asigurată:

a) de către prestatorii de servicii în domeniul instruirii, atât din sectorul de stat, cât și din cel privat și neguvernamental: universități, centre de instruire, școli de business, instructori profesioniști etc.;

b) de către practicieni: funcționari publici competenți de nivel republican și local, conducători de performanță etc.;

c) prin diverse tipuri și forme de instruire internă (în cadrul autorității publice) și externă (în afara autorității publice): seminare, conferințe, cursuri de scurtă și lungă durată, instruire la distanță, tutelare, autoinstruire, rotație de posturi, funcții etc.

După cum se cunoaște, necesitatea instruirii autorităților administrației publice este determinată și de rezultatele alegerilor, atât parlamentare, cât și celor locale. În Republica Moldova, în iunie 2011, au avut loc alegerile locale generale. Analiza rezultatelor alegerilor denotă faptul că majoritatea primarilor și consilierilor din consiliile locale și raionale ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul I și II au fost aleși în aceste funcții pentru prima dată. Astfel, în scopul acoperirii necesităților de instruire în domeniul gestionării treburilor publice, instituțiile publice prestatoare de servicii de instruire, împreună cu sectorul asociativ, au inițiat și au dezvoltat programe de instruire în funcție de necesitățile de instruire.

În acest context, menționăm realizarea

Proiectului „Servicii de instruire pentru aleși locali nou-aleși din Republica Moldova”, implementat de Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, finanțat de PNUD Moldova în cadrul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată.

În rezultatul implementării acestui Program, circa 85% de aleși locali au beneficiat de un program național de instruire ce a avut drept scop familiarizarea cu principiile fundamentale ale activității autorităților publice locale, managementului public local și formarea unei înțelegeri mai bune a sarcinilor ce le revin.

Programa de instruire a fost precedată de un atelier de pregătire pentru 30 de facilitatori care, la rândul lor, și-au aplicat cunoștințele în cadrul programei de instruire destinată aleșilor locali. Toate materialele metodologice, printre care „Ghidul alesului local” și „Ghidul formatorului” (în limbile română și rusă), au fost elaborate în cadrul Academiei de Administrare Publică.

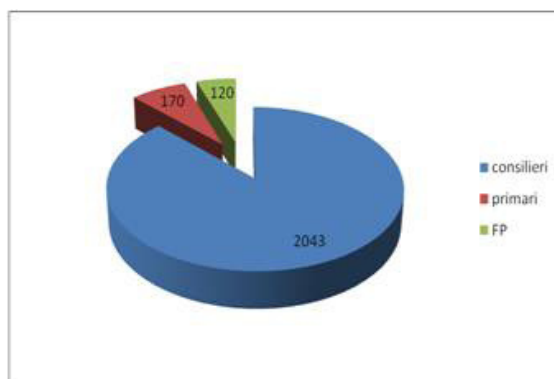
Proiectul “Servicii de instruire pentru aleși locali nou-aleși din Republica Moldova” Lot 3 a fost implementat de Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova în conformitate cu con-

tractul încheiat la 09 noiembrie 2011 cu Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare.

Activitățile proiectului au fost desfășurate în perioada noiembrie 2011 – februarie 2012 în teritoriul regiunilor Centru, cuprinzând raioanele Strășeni, Călărași, Hîncești, Anenii Noi, Ialoveni, Dubăsari, Criuleni și mun. Chișinău.

Scopul proiectului de a oferi acces la informația privind domeniile prioritare de activitate a consiliului local a fost realizat prin organizarea și desfășurarea a 87 de seminare de instruire pentru oficialii locali aleși în scrutinul din iunie 2011.

În cadrul seminarelor au fost instruiți 170 de primari ai unităților administrativ-teritoriale de nivelul I din cele 8 raioane menționate și 2043 consilieri locali și raionali. La seminare au mai participat vicepreședinți de raioane, viceprimari și delegați sătești din unitățile administrativ-teritoriale vizate. Astfel, au beneficiat de instruire și suport metodic 208 autorități ale administrației publice locale (inclusiv 200 consilii locale, 7 consilii raionale, un consiliu municipal). În total, au fost instruite 2333 de persoane (consilieri locali și raionali, primari, viceprimari și alți reprezentanți ai administrației publice locale), inclusiv 784 de femei și 1549 de bărbați.

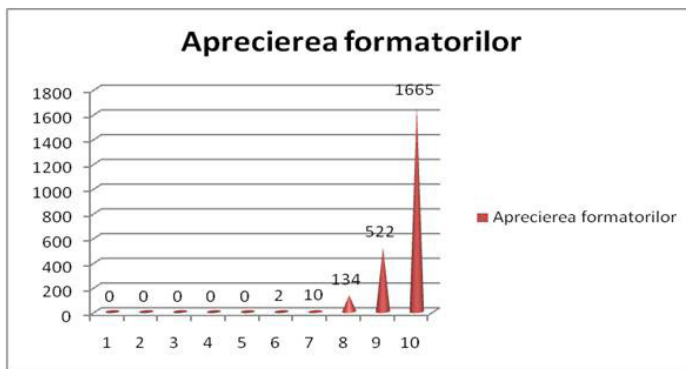


La realizarea proiectului au contribuit 12 formatori, angajați ai Academiei, și echipa de management a proiectului (3 persoane). Echipa de formatori a fost constituită din cadre

didactice, care dispun de o bogată experiență în domeniul instruirii și perfecționării, inclusiv de scurtă durată, a funcționarilor publici și aleșilor locali.

Nr. d/o	Numele, prenumele	Funcția în AAP	Funcția în cadrul proiectului	Experiența în proiecte
1	2	3	4	5
1.	<i>Șaptefrați Tatiana</i>	<i>Dr., conf. univ., Catedra știința administrației</i>	<i>formator</i>	<i>TACIS, PNUD, Fundația SOROS-Moldova, SIPU, USAID, DFID Participant la seminare de instruire a consilierilor locali și primari din 2007</i>
2.	<i>Manole Tatiana</i>	<i>Dr. hab., prof. univ., Catedra economie și management public</i>	<i>formator</i>	<i>TACIS, PNUD, Fundația SOROS-Moldova, SIPU, USAID, DFID</i>
3.	<i>Cojocaru Svetlana</i>	<i>Dr., conf. univ., Catedra economie și management public</i>	<i>formator</i>	<i>TACIS, PNUD, Fundația SOROS-Moldova, SIPU, USAID, DFID</i>
4.	<i>Groza Andrei</i>	<i>Dr., conf. univ., Catedra știința administrației</i>	<i>formator</i>	<i>PNUD</i>
5.	<i>Dulschi Ion</i>	<i>Dr., conf. univ., Catedra știința administrației</i>	<i>formator</i>	<i>PNUD</i>
6.	<i>Frunze Oleg</i>	<i>Dr., conf.univ., Catedra economie și management public</i>	<i>formator</i>	<i>SIPU</i>
7.	<i>Tofan Tatiana</i>	<i>Dr., lect. super. univ., Catedra economie și management public</i>	<i>formator</i>	<i>SIPU</i>
8.	<i>Andrievschi Ludmila</i>	<i>Lector super. univ., Catedra știința administrației</i>	<i>formator</i>	<i>SIPU, TACIS</i>
9.	<i>Butnaru Veronica</i>	<i>Lect. sup.univ., Catedra economie și management public</i>	<i>formator</i>	<i>PNUD, SIPU, DAI Europe Ltd</i>
10.	<i>Cebotaru Eugenia</i>	<i>Lector super., Catedra tehnologii informaționale</i>	<i>formator</i>	<i>PNUD, SIPU, DAI Europe Ltd</i>
11.	<i>Tepordei Aurelia</i>	<i>Lector super. univ., șef Depart. dezvolt. profesională</i>	<i>formator</i>	<i>TACIS, PNUD, Fundația SOROS-Moldova, SIPU, USAID, DFID</i>
12.	<i>Savca Tatiana</i>	<i>Lector super. univ., Catedra știința administrației</i>	<i>formator</i>	<i>TACIS, PNUD, Fundația SOROS-Moldova, Consiliul European, SIPU, USAID, DFID</i>

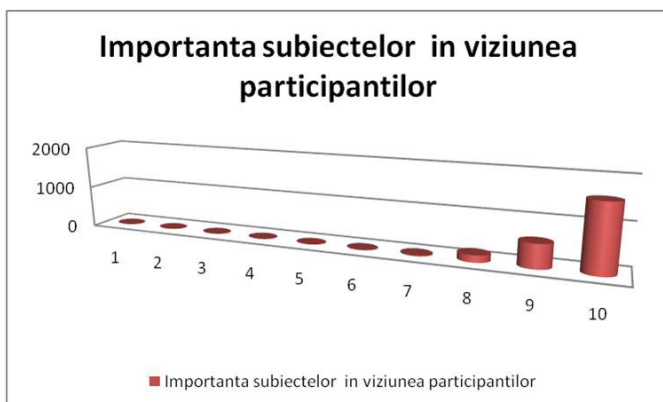
Reacția participanților la activitatea realizată de formatori în cadrul proiectului s-a conturat în următoarele aprecieri:



Șaptezeci și unu la sută din participanți au apreciat cu nota "Excelent" activitatea formatorilor în cadrul seminarelor de instruire.

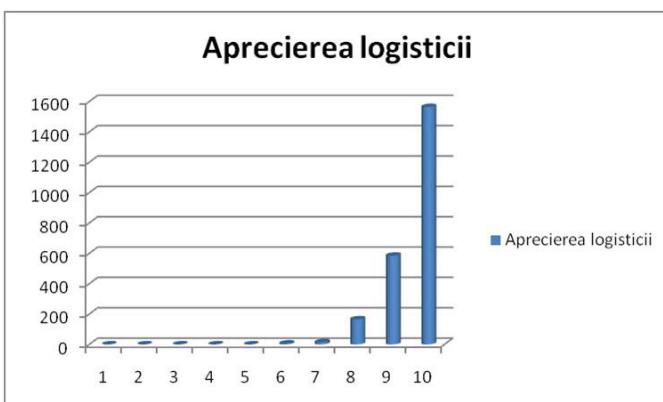
Subiectele dezbătute în procesul instruirii s-au axat pe problemele ce apar în exercitarea atribuțiilor lor de către reprezentan-

ții administrației publice locale. Relevanța conținutului programului de instruire a fost menționată de participanții la instruire (2137 de persoane, ceea ce constituie 92% din totalul de participanți, au apreciat cu note de "9" și "10" importanța subiectelor discutate).



În activitatea de organizare și desfășurare a seminarelor de instruire Academia a fost susținută de autoritățile administrației publice locale din teritoriu și agenții economici. În această ordine de idei, echipa de manage-

ment a proiectului aduce profunde mulțumiri reprezentanților administrației publice locale din raioanele vizate și agenților economici-parteneri pentru susținere și ajutor în realizarea activităților Proiectului.



În cadrul seminarelor de instruire, participanții au propus un șir de tematici importante pentru activitatea eficace a autorităților publice care, considerăm, trebuie să constituie pe viitor subiecte pentru programele de perfecționare a reprezentanților administrației publice. Astfel, ca cele mai solicitate, menționăm cursurile: Managementul financiar; Managementul și elaborarea proiectelor; Proiectele investiționale în spațiul rural; Managementul serviciilor publice (rural și urban); Aplicarea legilor în consiliile locale și raionale; Folosirea banilor publici (principii de repartizare); Programe de dezvoltare pentru spațiul rural.

Chestionarele de evaluare realizate ulterior au demonstrat îmbunătățirea calitativă substanțială a activității administrației publice locale, gradul sporit de participare a consilierilor la soluționarea problemelor de interes public, s-a îmbunătățit calitatea elaborării deciziilor administrative, au fost percepute rolul și importanța elaborării politicilor publice la nivel local, a sporit calitatea organizării și prestării serviciilor publice, inițierea și promovarea parteneriatelor la nivel local.

Recent, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Strategia de descentralizare. Sarcina realizării obiectivelor acestui document politic înaintea noi cerințe față de personalul din organele administrației publice, cum ar fi aprofundarea cunoștințelor și acumularea de noi aptitudini practice.

În acest context, este salutabilă ideea de elaborare în cadrul Academiei de Administrație Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova a cursului "Probleme ale descentralizării administrative". Subliniem importanța acestei programe de instruire pentru oficialii aleși și funcționarii publici ce activează în organele administrației publice centrale și locale pentru implementarea cu succes a prevederilor Strategiei.

Experiența țărilor dezvoltate demonstrează că progresul socioeconomic depinde de funcționalitatea sistemului administrativ. Pornind de la această idee, este explicabilă atenția deosebită care trebuie acordată pregătirii funcționarilor publici și oficialilor aleși în domeniile profesionale ce ar asigura funcționalitatea sistemului și ar contribui la realizarea obiectivelor guvernamentale.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea învățământului nr. 547-XIII din 21.07.1995, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 62-63, 1995.
2. Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public, aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1227-XV din 19.07.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 122-123, 2002.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 845 din 26.07.2004 "Cu privire la perfecționarea profesională a funcționarilor publici", Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 132-134, 2004.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova "Cu privire la organizarea formării profesionale continue", Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 208-211, 2004.
5. Dezvoltarea profesională a personalului din autoritatea publică: instruirea internă, Ghid metodic, Cancelaria de Stat, Direcția politica de cadre, Chișinău, 2011.
6. Legea Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015 nr. 68 din 05 aprilie 2012.

Prezentat: 26 septembrie 2012.

E-mail: tatisav@rambler.ru

Relații internaționale și integrare europeană



Impactul migrației asupra securității statelor: cazul Republica Moldova

Gheorghe CĂLDARE,
doctor în științe istorice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

This article examines the one of the most pressing issues, caused by the massive migration of the population of the Republic of Moldova on its national security. There are highlighted such negative aspects of population departure abroad as demographic issues, the ensuring of the labor market with high-skilled workers, including the emergence of the phenomenon of „brain drain”, depopulation of the villages, the increasing number of abandoned children, etc.

Impactul proceselor migraționiste din ultimii ani se răsfrânge în mod divers atât asupra țării-gazdă, care este receptoare de migranți, dar în mod deosebit - asupra țării de origine a celor plecați peste hotare. Să analizăm, pentru început, impactul migrației asupra țărilor-gazdă.

Conform opiniei specialiștilor în materie, efectele economice ale migrației se răsfrâng, în primul rând, negativ asupra numărului de angajați și remunerării salariaților din țările-gazdă. Logica acestui argument este următoarea: în momentul emigrării într-o anumită țară, muncitorii imigranți devin concurenți direcți ai muncitorilor locali.

Deoarece muncitorii migranți sunt nevoiți adesea să accepte condiții de muncă inferioare, cum ar fi salarii mici, imposibilitatea de a beneficia de programele de asistență socială și de protecția sindicatelor, angajatorii îi preferă pe ei, deoarece aceasta le permite să-și reducă cheltuielile operaționale, astfel obținând profituri mai mari. În termeni practici, aceasta conduce la faptul că muncitorii migranți, într-o anumită măsură, participă/provoacă migrarea lucrătorilor din țările-gazdă și, astfel, contribuie la creșterea șomajului și reducerea salariilor pe piața muncii în țara-gazdă. În acest sens, este deosebit de dăunătoare situația care poate să afecteze țările-gazdă în perioada crizelor economice.

Un alt argument invocat, de obicei, cu pri-

vire la impactul migrației asupra economiei este efectul negativ pe care prezența imigranților o are asupra sistemelor sociale sau de asistență socială din țara-gazdă. Aceasta se explică prin faptul că sosirea masivă a imigranților și a familiilor acestora, mulți dintre care solicită beneficii pentru sănătate și învățământ (pentru copiii lor), supraîncărcă costurile sistemului social, generând un dezechilibru în conturile fiscale. Această situație are, de asemenea, efecte negative asupra economiei țării-gazdă. Dar unii cercetători semnalează că migrații, în special cei încadrați în câmpul muncii, care activează legal, reprezintă un beneficiu pentru societate, deoarece contribuie la crearea sistemului social al țării-gazdă. În linii generale, se consideră că migrația generează totuși un efect pozitiv asupra dezvoltării economice a țărilor-gazdă. Studiile în privința migrației bazate pe evenimente și date istorice consolidează această idee. Demografii, istoricii și economiștii sunt de opinia că fluxurile migratorii au avut un impact pozitiv asupra dezvoltării economice a unor astfel de țări, precum SUA, Canada, Australia și Argentina în secolul al XIX-lea și în prima jumătate a secolului al XX-lea. În același timp, accesul aproape nelimitat al miilor de persoane (forță de muncă) provenite din colonii sau al muncitorilor migranți sosiți în diferite state europene (Franța, Germania, Elveția și Marea Britanie) a fost

un factor important în dezvoltarea rapidă a acestor țări în perioada anilor 1950-1980. Însă nu trebuie de neglijat nici efectele negative ale migrației asupra dezvoltării economice a statelor. Numărul excesiv de muncitori la locurile de muncă poate conduce la scăderea productivității, cu efecte și asupra calității mărfurilor și produselor. Totodată, după cum menționează specialiștii, prezența imigranților poate să inhibeze în anumite momente procesul de dezvoltare tehnologică (angajatorii pot utiliza forța de muncă ieftină, menținând, astfel, concurența), care într-o perioadă mai lungă de timp începe să afecteze negativ dezvoltarea economică. Nu pot fi neglijate nici aspectele de tensiune socială create între populația autohtonă și noii veniți. Alte probleme care apar ar fi dificultățile de adaptare a emigranților, diferențele culturale și religioase [1, p. 111-114].

Referitor la efectele economice ale migrației asupra țărilor de origine, opiniile specialiștilor sunt de mai multe ori împărțite, și anume dacă prevalează efectele pozitive sau negative ale acestui fenomen. Printre aspectele pozitive ale migrației asupra economiei țărilor de origine se indică asupra faptului că ieșirea masivă a persoanelor din țară reprezintă de multe ori o salvare pentru autorități de la marile probleme sociale. Multe țări sărace, care dispun de un număr mare de șomeri și populație necalificată, promovează emigrația pentru a scădea presiunile asupra serviciilor sociale și pentru a scăpa de forța de muncă inutilă.

Un alt argument invocat frecvent privind efectele pozitive ale migrației asupra țărilor de origine este că acestea pot fi interesate în promovarea emigrației pentru a asigura trimiterea din partea cetățenilor săi a sumelor de bani (remitențele), care pentru multe țări sunt o sursă importantă de venit. De remarcat că, într-adevăr, transferurile bănești din partea cetățenilor care muncesc în străinătate reprezintă una din sursele de bază ce contribuie la creșterea veniturilor populației în țările de origine. De asemenea, se consideră că unele state de origine pot promova emigrarea cu scopul de a încuraja formarea unui personal calificat în străinătate.

Totodată, opiniile specialiștilor privind

consecințele negative ale migrației asupra țărilor de origine atenționează asupra apariției problemelor care, în ultima instanță, se răsfrâng negativ nu doar asupra economiei, dar, în genere, influențează securitatea lor națională. În continuare, este important să analizăm impactul plecării masive a muncitorilor asupra țărilor de origine, care este deosebit de relevant asupra situației interne a statelor furnizoare de forță de muncă în exterior.

Impactul produs de plecarea masivă a muncitorilor este, cu probabilitate, singurul punct în care există un consens vizavi de efectele migrației asupra economiei țărilor. În general, autorii susțin aceeași părere privind faptul că exodul masiv al forței de muncă este negativ pentru țările de origine, în special, în cazul forței de muncă calificate. Pierderea inginerilor bine pregătiți profesional, juriștilor, medicilor, pedagogilor, oamenilor de știință și a altor profesioniști se răsfrânge negativ asupra productivității economiei țărilor de origine. Aici se cere de amintit faptul că de multe ori statul face investiții considerabile în vederea instruirii profesionale a acestor specialiști și că, odată cu plecarea lor, acest fapt conduce la efecte negative asupra țării de origine.

În cazul oamenilor de știință cu o înaltă calificare, emigrarea acestora înseamnă că țara va fi lipsită de specialiști greu de substituit, ceea ce va face încă mai dificilă dezvoltarea investigațiilor științifice locale. Exodul personalului medical, cum ar fi medicii, asistentele medicale, psihologii și profesorii, de asemenea, generează o mare pierdere și, de obicei, conduce la lipsa de profesioniști în sectoarele-cheie, cum ar fi sănătatea și învățământul. Totodată, se cere de menționat că în multe țări în curs de dezvoltare statul tinde să pregătească mai mulți specialiști decât ar fi în stare să absoarbă piața muncii.

Un aspect al problemei privind migrația forței de muncă calificată din țările de origine este în strânsă legătură cu politicile țărilor-gazdă, care susțin cele mai bune cadre ale țărilor în curs de dezvoltare în tendința lor de a migra, oferindu-le salarii și condiții de muncă net superioare comparativ cu cele pe care ei le au acasă. Acordarea bur-

selor pentru studii la fel acționează ca un factor atractiv pentru procesul de emigrare, pentru că mulți dintre bursieri la momentul încheierii studiilor nu se mai întorc în țările lor de origine. La fel, țările de origine tradiționale au început să primească muncitori și personal calificat din țările-gazdă (țările dezvoltate), care sunt contractați de companiile multinaționale sau migrează, pentru că, indiferent de calificările pe care le dețin, nu pot găsi locuri de muncă adecvate în țările lor. Deși tendința respectivă este una în creștere, numărul acestor emigranți este încă destul de mic. [2 p. 115-116]

Raportat la Republica Moldova, consecințele migrației asupra situației social-economice, dar și cea a securității naționale, sunt deosebit de relevante. În primul rând, trebuie de indicat asupra faptului că numărul persoanelor din țara noastră care pleacă peste hotare în căutarea unui loc de muncă, raportat la numărul total al populației este foarte mare. Conform unelor date (diferite surse prezintă și date diferite), peste hotare s-ar afla de la 400 de mii până la circa 800 de mii de cetățeni ai Republicii Moldova. Astfel, în perioada pregătirii către alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009, Comisia Electorală Centrală (CEC) a făcut publică cifra oficială a moldovenilor aflați peste hotare: potrivit datelor Serviciului de grăniceri aceasta ar constitui 627.959 de persoane. Secretarul CEC Iurie Ciocan a afirmat că cifra include cetățenii moldoveni care au părăsit țara și nu au mai revenit în patrie până la această dată. Nu s-a putut stabili nici câte persoane din cele aproximativ 628 de mii au buletinul de identitate expirat și care este locul aflării lor. [3]

Impactul numărului mare de cetățeni ai Republicii Moldova care și-au părăsit țara generează una dintre cele mai grave consecințe ale migrației, cum ar fi cea a agravării securității demografice. Astfel, dacă în 1989 numărul populației în Republica Moldova constituia circa 4,3 milioane de oameni, în anul 2008 ea s-a redus până la 3,572 milioane (în datele din 2008 nu se include populația raioanelor din partea stângă a Nistrului și a municipiului Bender). [4, p.8] Declinul demografic se datorează micșorării natalității,

menținerii unui nivel ridicat al mortalității, emigrării masive, accelerării procesului de îmbătrânire al populației.

Componenta migrației la procesul de reducere a populației Republicii Moldova este deosebit de relevant. Astfel, conform rezultatelor cercetării statistice, realizată prin ancheta forței de muncă, efectuată de Biroul Național de Statistică, denotă că la 01.01.2008 au fost declarate plecate peste hotare la lucru sau în căutare de lucru, 25,8% din totalul populației active de peste 15 ani. Pondere cea mai însemnată printre cei plecați peste hotare o dețineau persoanele cu vârsta cuprinsă între 25-34 ani (29,5%) și 35-44 ani (24,7%), care reprezintă cel mai valoros contingent în aspecte sociodemografice și economice. Migrația externă se caracterizează prin exodul masiv al persoanelor de vârstă reproductivă și economic activă. [5, p.169] Conform unor investigații recente, impactul migrației populației asupra situației demografice în Republica Moldova conturează perspectiva deloc optimistă că până în anul 2020 va continua reducerea ponderii grupelor de vârstă tânără a populației. Astfel, se estimează reducerea esențială a efectivului de 0-4 ani ca rezultat al scăderii natalității. Dacă în anul 2005 ponderea populației de vârstă între 10-19 ani constituia 30,7% din totalul populației, atunci în 2020 ea va descrește până la 19,5%. [6, pag. 99]

O trăsătură distinctă a migrației din Moldova constă în faptul că o parte semnificativă a celor care pleacă au un nivel relativ bun de educație; 28% din numărul total al migranților au absolvit instituții de învățământ universitar, iar 63% au absolvit liceul sau o instituție de învățământ profesional. Altă caracteristică a migrației moldovenești este exodul de specialiști dintr-un șir de sectoare ale economiei naționale, ceea ce a cauzat fenomenul de *exod intelectual* pentru țară. Din cei care pleacă, intelectualii reprezintă 18%; înainte de a emigra ei au lucrat în Moldova în calitate de ingineri, medici, juriști și economiști. Instabilitatea economică și politică a crizelor, sărăcia și standardele joase de trai, șomajul și/sau salariile mici, protecția socială neadecvată și oportunitățile limitate de trai au cauzat plecarea populației. Fenomenul

de exod intelectual a început odată cu liberalizarea sistemului sovietic, care a afectat în mare parte ramura cercetărilor științifice și a dezvoltării. Reducerea continuă a numărului savanților a început în Moldova în 1991 și s-a intensificat pe parcursul anilor următori.

O parte însemnată a moldovenilor cu calificare înaltă sunt supuși „descalificării profesionale” atunci când migrează, fiind deseori angajați la munci de calificare joasă sau necalificate. Exodul intelectual din Moldova nu devine neapărat un câștig intelectual pentru țările de destinație, dar mai degrabă o irosire intelectuală pentru migranți. Deși fluxul spre exterior al capitalului intelectual din Moldova este estimat a fi substanțial, până în prezent nu au fost făcute studii sistematice și detaliate cu privire la exodul intelectual.

Conform estimărilor oficiale, mai mult de un sfert din forța de muncă din Moldova locuiește și muncește în prezent peste hotare. Pe de o parte, aceasta este o sursă majoră de venit pentru economia națională, cuprinzând 36% din PIB-ul Moldovei în 2007. Pe de altă parte, dacă nu va fi gestionată adecvat, situația migrației ar putea genera probleme serioase pentru țară, printre care, dar nu numai, și pierderea forței de muncă cu calificare înaltă, ca rezultat se va încetini creșterea economică și a productivității muncii din cauza numărului mic de muncitori cu calificare înaltă, pierderea veniturilor fiscale din impozitarea muncitorilor etc. [7, pag 11,15]

Unul dintre aspectele negative ale plecării cetățenilor moldoveni peste hotare este cel al „*exodului creierilor*”, ca parte componentă a emigrației în general. Fenomenul este răspândit atât în statele înalt industrializate, cât și în țările în curs de dezvoltare. El reprezintă problema capitalului uman care optează pentru emigrare în favoarea unor condiții mai avantajoase pentru carieră. Exodul de creieri aduce prin definiție mai multe costuri decât beneficii, însă tendința generală constă în colaborarea guvernelor cu universitățile și organizațiile internaționale pentru a promova circuitul creierilor și mobilitatea savanților și studenților.

În prezent, se poate constata existența unui nou val de migrațiune din Republica Moldova, principalul subiect al căruia devin

de multe ori tinerii cu studii superioare, ceea ce implică un risc tot mai mare al exodului de creieri din țară. Principalii factori care condiționează aceste migrații sunt sărăcia, nivelul inferior de trai, lipsa unui loc de muncă bine plătit conform specialității deținute, criza financiar-economică etc. În acest context fenomenul exodului creierilor influențează negativ asupra securității statului la nivel societal. [8, pag.99] Pierderea de inteligență este un indicator social dificil de cuantificat. Deoarece capitalul uman joacă un rol foarte important în dezvoltarea economică a statelor, scurgerea de inteligență fără măsuri adecvate de întoarcere acasă a celor plecați, conduce la agravarea sărăciei. Din perspectiva țării emittente, fenomenul exodului creierilor înseamnă o pierdere de investiții aproape imposibil de recuperat, care poate reduce atât rata de creștere economică, cât și nivelul veniturilor.

Datele statistice confirmă că în ultimii ani din sfera învățământului au plecat peste 28 mii de profesori, iar din cea a sănătății – peste 36 mii de medici. De remarcat că pe plan european se simte nevoia importului de forță de muncă de înaltă calificare. Studiile de prognoză evidențiază necesitatea importării de către țările dezvoltate ale UE a unui număr de 700 mii de cercetători în următoarele decenii. Prin urmare, „exodul creierilor”, pierderea forței de muncă calificată datorită emigrării are un impact fundamental pentru potențialul de dezvoltare a țărilor în tranziție. Fenomenul de plecare masivă a tinerilor peste hotare are ca țară de destinație, în primul rând, SUA, dar în ultimii ani - și țările UE devin tot mai atractive pentru specialiștii din Republica Moldova. După colapsul URSS, UE a știut să profite de situație și să atragă mulți savanți, cercetători științifici și lucrători înalt calificați din republicile ex-sovietice pentru asigurarea dezvoltării economice de durată.

Specialiștii autohtoni în domeniu consideră că mai mult de jumătate din emigranții moldoveni sunt specialiști calificați. Astfel, din numărul total al emigranților 39% au studii medii de specialitate, 12% - studii superioare, iar 4% - studii superioare incomplete. Totodată, din numărul total al migranților cu studii superioare ce se află în țările UE, 15%

sunt antrenați în sfera de deservire hotelieră, 14% - în sectorul privat, 13% - în comerț, adică sunt angajați în activități ce nu necesită o calificare înaltă. Actualmente, doar fiecare al 8-lea absolvent al instituțiilor de învățământ superior își găsește de lucru în țară. În rezultat, R. Moldova se transformă treptat într-un furnizor de forță de muncă calificată (dar și necalificată) pentru alte țări. Lipsa de specialiști afectează unele sectoare vitale ale economiei țării noastre, în special agricultura, unele ramuri industriale performante în domeniul informaticii și tehnologiei, deoarece o bună parte dintre absolvenții moldoveni ai facultăților de profil pleacă definitiv în străinătate (Canada, SUA, Franța, Germania, România, F. Rusă etc.). [9, pag 99-100]

Problemele cauzate de migrația tinerilor specialiști peste hotare sunt multiple și necesită o abordare complexă a măsurilor necesare pentru redresarea situației. Se consideră, de exemplu, că tinerii mai calificați sunt vulnerabili pe piața muncii din R. Moldova, care este mai accesibilă pentru cei care prestează munci mai puțin calificate. Salariile mici și ofertele neatrăgătoare îi fac pe unii tineri bine pregătiți să ia calea străinătății, unde, de cele mai multe ori, prestează munci care nu corespund profilului lor profesional. Astfel, R. Moldova pierde capitalul intelectual valoros, fiind o sursă de forță de muncă ieftină. Mai mult, „exodul de creieri” comportă riscul de creștere a impozitelor pe venit pentru populația economic activă. Specialiștii în domeniu consideră că locul tinerilor pe piața muncii în Moldova este unul nesigur. Pe de o parte, pregătirea academică a tinerilor specialiști reduce din compatibilitatea lor cu cererea de pe piața muncii. Or, pe piața muncii sunt solicitate meserii calificate, plătite cu salarii relativ mici. Pe de altă parte, competența profesională a tinerilor este pusă la îndoială în multe cazuri de angajatori, în lipsa unor cunoștințe practice de specialitate. [10]

Cercetările asupra problemei în cauză au indicat că circa 10% din tineri cu vârsta cuprinsă între 15 și 29 de ani sunt șomeri. Totodată, șomajul în rândul tinerilor este în mare măsură cauzat de salariile mici oferite la locurile de muncă de agențiile de ocupare a

forței de muncă. Faptul că mulți tineri rămân neîncadrați înseamnă o pierdere reală de capital uman și apariția unui deficit de cadre înalt calificate. Din aceste motive persoanele înalt calificate care părăsesc țara pe termen lung nu se pot angaja conform specialității, doar pentru faptul că diploma și meritele obținute în Moldova nu sunt sau sunt parțial recunoscute de autoritățile străine. În consecință, Republica Moldova devine furnizoare de forță de muncă ieftină, persistă fenomenul exodului de creieri, dar nu există un transfer de cunoștințe și tehnologii în beneficiul țărilor preferate de migranți. [11]

O altă problemă gravă cauzată de migrația masivă din Republica Moldova o constituie *impactul proceselor migraționiste asupra copiilor*. Deoarece un număr semnificativ al migranților sunt părinți care își abandonează pentru o anumită perioadă copiii, această stare de lucruri se răsfrânge în cel mai negativ mod asupra tinerei generații. Studiul sociologic realizat la cererea Organizației Internaționale pentru Migrațiune, în perioada iulie-august 2006, a estimat circa 177 mii de copii cu vârsta între 0-18 ani, care au rămas fără îngrijire părintească din cauza faptului că părinții erau plecați să muncească peste hotare: 14,5% din copii aveau vârsta de la 0 la 4 ani, 18,5% - 5-9 ani, 36,5% - 10-15 ani și 30,5% - 16-18 ani. Analiza acestor date a evidențiat următoarele consecințe ale migrației părinților asupra copiilor: economice, de sănătate, de educație, de dezvoltare socială și emoțională și, nu în ultimul rând, de schimbare a structurii familiei.

Deși majoritatea copiilor care au părinți-migranți au indicat că situația lor materială s-a îmbunătățit, copiii migranților sunt supuși unui risc mai mare la consumul de droguri, abandon școlar, relații sexuale timpurii și comportament social nefavorabil. Copiii cu părinți plecați la muncă peste hotare au relatat că calitatea relațiilor interumane s-a modificat. Mulți dintre ei s-au descris pe sine ca fiind singuratici, izolați și fără sprijin. Acești copii sunt nevoiți să ia din responsabilitățile părinților și au trebuit să adopte decizii în mod independent și aveau nevoie de încredere personală, de abilități de management al timpului și de deprinderi de a-și controla

emoțiile. Totodată, divorțul este frecvent întâlnit în familiile migranților. Aproximativ 60% din familiile cu un membru plecat la muncă peste hotare au divorțat ulterior, afectând deja și sub altă formă viața copiilor.

Absența părinților are un impact negativ asupra educației morale și academice a copiilor, asupra sănătății fizice și psihologice a acestora. Migrația părinților implică un stres maxim pentru copiii în vârstă de 2-6 ani, stres care le cauzează întârzierea în dezvoltarea lingvistică, dar și cea generală. Migrația afectează și relațiile de comunicare a părinților cu copiii, care este doar episodică. Consecințele migrației asupra copiilor în termen mediu și lung sunt dificil de estimat. În mod sigur însă acești copii care nu au simțit dragostea părinților atunci când au avut nevoie de ea, care nu au înțeles esența familiei, vor perpetua modelele de viață pe care le-au cunoscut

și le-au experimentat. [12, pag.187-188]

Concluzionând asupra problemelor analizate, vom menționa că migrația are un impact diferit asupra securității statelor. Dacă influența proceselor migraționiste asupra țărilor-gazdă are, în general, un impact pozitiv, nu același lucru se poate spune și despre țările de origine ale migranților. În special, aceasta se referă la Republica Moldova, unde sunt semnalate (cu excepția remitențelor) efecte negative asupra vieții socio-economice. La acestea se referă agravarea problemelor de ordin demografic, impactul negativ asupra dezvoltării economice (lipsa cadrelor calificate de specialiști), „exodul creierilor” și lipsa de perspectivă a multor tineri, influența nefastă a lipsei părinților plecați peste hotare asupra copiilor. În ansamblu, toate aceste fenomene au un impact negativ și asupra securității naționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Burian Cristina. Fenomenul migrației și statutul juridic al străinului în dreptul internațional public. Chișinău, 2010, p. 111-114.
2. Tot acolo, pag. 115-116.
3. Minus circa 628 de mii de moldoveni. www.timpul.md. După DECA - press. 09.03.2009, accesat la 5.02.2012.
4. Moldova în cifre. 2011. Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, Chișinău, 2011, pag. 8.
5. Securitatea demografică în pericol// 100 cele mai presante probleme ale Republicii Moldova în 2008. IDIS Viitorul, Chișinău, 2009, p.169.
6. Tăriță Orest. Situația demografică de pe mapamond și evoluția populației Republicii Moldova// „Administrarea Publică”, 2012, nr. 1, p. 99.
7. Consolidarea legăturii dintre migrațiune și dezvoltare în Moldova. CIVIS, IASCI, Chișinău, 2010, pag. 11,15.
8. Rusu Rodica, Șaran Vladislav. Riscurile emigrării la adresa securității: „exodul creierilor” din Republica Moldova// Teoria și practica administrării publice. Materiale ale Conferinței internaționale științifico-practice. AAP, 24 mai 2011. Chișinău, 2011, pag. 99.
9. Tot acolo, pag. 99-100.
10. Monitorul social: exodul de creieri paralizează economia națională, care abundă de specialiști necalificați în sectoarele-cheie. www.viitorul.org. accesat: 08.06.2010.
11. Ibidem.
12. Consecințele migrației de muncă a părinților asupra copiilor // 100 cele mai presante probleme ale Republicii Moldova în 2008. IDIS „Viitorul”. Chișinău, 2009, pag.187-188.

Prezentat: 8 august 2012.

E-mail: victorios@mail.ru

Diplomația statelor italiene – sinteza principiilor și formelor de organizare a politicii externe și a relațiilor internaționale occidentale

Silvia DULSCHI,
doctor în istorie,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

RÉSUMÉ

La diplomatie permanente est la deuxième étape dans l'histoire de la diplomatie.

L'étape de la diplomatie permanente est la période dont les premiers documents qui définissent le statut diplomatique ont été adoptés.

Les premiers états qui ont contribué à l'extension de la diplomatie dans les relations internationales étaient – les États-italiens de Venise, Florence, Milan, Gênes et Pise.

Diplomația permanentă este a doua perioadă din istoria diplomației. Începe în secolul al XV-lea și durează până la Congresul de la Viena, din anul 1815. Faza diplomației permanente este perioada în care se adoptă primele documente, ce fixează statutul diplomatic. În această fază, diplomația a avut următoarele caracteristici:

a) regulile de drept diplomatic erau imprecise; existau privilegiile și imunitățile diplomatice, dar de multe ori ele nu se respectau;

b) diplomatul este considerat ca fiind îndeosebi reprezentantul unui suveran și nu al unei țări;

c) nu exista încă o carieră diplomatică veritabilă, diplomații nu sunt profesioniști; ambasadorii, trimișii, solii sunt aleși de către suveran dintre oamenii cu un anumit renume la curtea lui (nobili sau alte persoane care se bucură de o imagine remarcabilă, negustori, magistrați de excepție etc.);

d) nu exista un personal diplomatic în sensul modern al cuvântului, colaboratorii ambasadorului erau, de fapt, angajații săi proprii;

e) trimișii diplomatici, pe lângă reprezentarea suveranului și a intereselor statului, acordau o atenție deosebită activității de informare, intrigile de curte erau de multe ori alimentate de diplomații străini.

Primele state, care au contribuit la extinderea diplomației în relațiile internaționale au fost statele italiene (sec. XII-XIV-XV) Veneția, Florența, Milano, Genova și Pisa (crearea ambasadelor permanente). Cauzele acestei organizări a statelor italiene este legată de fărâmițarea politică, gradul mai înalt de dezvoltare a forțelor de producție, nevoia unui echilibru în peninsulă.

Diplomația cetățitorilor italici - Veneția, Florența, Milano, Genova și Pisa - s-a remarcat prin serviciile lor diplomatice foarte bine organizate, prin tehnici remarcabile ale cifrării mesajelor, prin înființarea primelor oficii consulare, misiuni însărcinate cu protecția cetățenilor lor în țările străine, generalizarea trimiterii de ambasadori, prin proliferarea acestora (la curtea lui Ludovic al XIV-lea erau acreditați, cel puțin, 25 de ambasadori), prin publicarea unor lucrări consacrate, în principal, activității diplomatice.

Toate aceste practici promovate de cetățile italice fac trecerea de la diplomația antică la cea medievală, caracterizată prin schimbarea radicală a caracteristicilor diplomației, din itinerantă ea devine permanentă. Începutul făcut de diplomația pontifică în direcția ambasadelor permanente a fost amplificat de Republica Veneția.

Diplomația permanentă își are originea

la Veneția, republică, considerată o putere maritimă și militară însemnată, cu o prosperitate, care se baza în mare măsură pe expansiunea sa comercială. Interesele comerciale ale Veneției erau la început promovate prin ambasadori și diplomați, care executau misiuni temporare. Dar, în scurt timp, venețienii au realizat faptul că pentru promovarea intereselor economice nu sunt suficiente deplasările limitate în timp, pentru a rezolva o problemă, ci este nevoie de urmărirea lor continuă, astfel ei au stabilit primele misiuni diplomatice permanente la Constantinopol și Roma.

Sub influența Romei și din contactul cu Imperiul bizantin, de la care a împrumutat structura și metodele diplomatiei, Venetia și-a organizat diplomația încă din sec. al XIII-lea.

Diplomația organizată a constrâns ambasadorii să predea statului toate darurile pe care le primeau de la străini, pentru a evita corupția. Era interzis ambasadorilor să aibă proprietate în țara reședinței lor. Ambasadorul nu putea lipsi de la serviciu nicio zi. Începând cu anul 1268, ambasadorii venețieni erau obligați să prezinte un raport în scris timp de 15 zile după întoarcerea lor din misiune, Senatul dorea să fie cât mai bine informat despre treburile țării străine pe lângă care era acreditat ambasadorul. De aceea, la întoarcere, ambasadorul era obligat să se prezinte în adunarea Senatului și să citească un raport desfășurat despre situația topografică a țării străine, despre situația financiară a guvernului, despre relațiile de prietenie sau ostilitate politică cu alte state. Aceste lecturi diplomatice, numite „relazione”, se desfășurau solemn în cadrul ședinței Senatului, devenind un obicei, care s-a păstrat până în 1797 (sfârșitul republicii).

Documentele lor diplomatice acoperă o perioadă de nouă secole, din 883 până în 1797, și cuprind: instrucțiunile către ambasadorii trimiși în țări străine, rapoartele acestor ambasade date în sec. XVI-XVIII. Asemenea rapoarte au fost rezumate și catalogate minuțios în registre numite Rubricarii și, grație legii votate la 9 decembrie 1268, istoria dispune astăzi de celebrele relazione (rapoarte), dispacci (depeșe) ale ambasado-

rilor venețieni, martori oculari, inteligenți și pătrunzători, buni politicieni și scriitori. Legea a rămas în vigoare până la dispariția republicii în 1797.

Durata unei misiuni diplomatice în sec. al XIII-lea constituia 3-4 luni, în sec. al XV-lea ea a fost prelungită la 2 ani. O lege din 1480 interzicea ambasadorilor venețieni convențiile cu străinii despre afacerile publice, precum și corespondența politică adresată persoanelor care nu erau în legătură cu guvernul. Într-un decret din 1841 pedepsea cu expulzarea și cu o amendă de 2000 de ducati orice conversație cu un diplomat străin despre afacerile de stat.

Activitatea diplomației venețiene era reglementată de legi și decrete foarte severe. Codul venețian, ambasadorii aveau o gravă răspundere în executarea lor, erau persoane distinse, cu pregătire serioasă, cu înalte calități intelectuale, profesională. Octavius Maggi, scriitor venețian, a scris o carte despre calitățile pe care trebuia să le posedă un diplomat.

Octavius Maggi ne-a lăsat, într-o carte publicată la 1596, o imagine edificatoare despre calitățile și cunoștințele ce se cereau unui ambasador din acele vremuri: „El trebuie să fie nu numai un bun creștin, ci și un teolog instruit. El trebuie să fie un filozof bine versat în Aristotel și în Plato. El trebuie să fie capabil de a transpune, în orice moment, expunerea problemelor celor mai abstracte într-o formă dialectică corectă. El trebuie să cunoască pe clasicii și să fie expert în matematici, în arhitectură, în muzică, în fizică, în dreptul civil și în dreptul canonic. El trebuie nu numai să știe să vorbească latina, cu un rafinament cu totul clasic, ci el trebuie să fie un maestru în greacă, în spaniolă, în franceză, în germană și în turcească. El trebuie să aibă cunoștințe aprofundate în istorie, în geografie și în știința războiului. Însă el nu trebuie pentru aceea să neglijeze pe poeți și nu trebuie să se găsească niciodată fără Homer”.

Oare câți dintre diplomații moderni au cultura vechilor ambasadori venețieni?

Diplomația Republicilor Italiene și, în special, Școala diplomatică venețiană este foarte bine cunoscută datorită ordinii pe care venețienii au introdus-o în arhivele de stat,

păstrând cu grijă scrisorile și rapoartele primite de la agenții lor diplomatici. Alte obiceiuri bizantine însă au viciat metodele diplomației în decursul multor veacuri: în primul rând, extrema importanță acordată în Bizanț chestiunilor de protocol și ceremonial (Împăratul Constantin Porfirogenetul a scris un voluminos tratat pe această temă, care pare să fi făcut oficiul de manual pentru succesorii). În sec. al XVI-lea, Venetia își organizase definitiv activitatea și corpul diplomatic la Roma, Paris, Madrid, Viena, Londra. La Constantinopol era un „Bailo” – bajulus. În sec. al XVI-lea, Baillagio-ul din Constantinopol era cea mai onorabilă și mai importantă ambasadă pentru ambiția unui venețian.

Raporturile Veneției cu Poarta Otomană purtau un caracter ostil, suspect, necesitau ca acest post să fie ocupat de oameni care erau mai abili și cei mai experimentați în negocierile internaționale. La început, venețienii au reclamat încă în 1265 dreptul de a-și avea un bailo la Constantinopol și la Tesalonic, pentru a exercita jurisdicția asupra venețienilor care își aveau reședința acolo. Împărații slabi ai Orientului au fost nevoiți să le cedeze acest drept. Atribuțiile unuia bailo erau asemănătoare unui consulat modern din Orient, care avea jurisdicția capitulațiilor. Însă rangul lor era mai înalt. Începând cu 1497, dreptul de a numi ambasadorii a trecut la Senat. Primirea ambasadorilor la Veneția se făcea cu o deosebită pompă. Ne-a rămas descrierea primirii unui ambasador francez care merită să fie citită drept exemplu.

Gondola reprezentantului Franței era întâmpinată de 60 de senatori la o distanță de două mile de oraș. Aceștia îl însoțeau până la palatul, care era pregătit pentru el și, pe urmă, îl conduceau la Doge. Fiecare senator dădea mâna unei persoane din suita ambasadorului. Acesta, ajuns la scara numită a *Giganților*, trebuia să o urce încet, pentru a nu pierde răsuflarea în momentul când trebuia să se adreseze Dogelui. *Dogele îl aștepta, cu întregul colegiu, în sala cea mare a palatului*. Ambasadorul saluta de trei ori, prezenta scrisorile de acreditare și pronunța un discurs în limba franceză, pe care un secretar îl traducea Senatului. Sala era ticsită cu tot ce avea Veneția mai distins. Femei mascate,

priveau din tribune. După răspunsul Dogelui, ambasadorul se retrăgea salutând încă o dată de trei ori. Pe urmă era reconduc, cu un mare ceremonial, la palatul său. Iată care a fost organizarea, pregătirea și ceremonialul ambasadorilor Veneției, ilustrații întemeietorii ai diplomației laice permanente. Exemplul lor a fost în curând imitat de celelalte State italiene.

Venețienii sunt considerați întemeietorii diplomației permanente și prin faptul că au adoptat reguli foarte exacte de desfășurare a activității diplomatice: întocmeau rapoarte, care s-au păstrat în arhive. Sunt consemnate, de asemenea, sarcinile de observare și informare, pe care le aveau diplomații. Spre lauda lor, ei au fost primii care au păstrat în ordine arhivele de stat. „Mentorii” Veneției, în materie de diplomație, au fost bizantinii, primii care au organizat un departament specializat destinat afacerilor externe, au pregătit diplomați de profesie pentru serviciul de ambasadori la curțile străine.

Solii primeau instrucțiuni scrise și recomandarea de a se arăta invariabil curtenitori în relațiile cu străinii și de a nu critica, ba mai degrabă, a elogia cele văzute peste graniță. La încoronarea unui nou împărat erau trimise misiuni speciale spre a vesti evenimentul. Pentru acoperirea spezelor acestor misiuni, solilor li se îngăduia să ia cu ei baloturi de marfă, pe care le vindeau la sosire contra valută locală.

Acest expedient (mijloc de a face bani) economic, deși imitat de venețieni în anumite cazuri, nu s-a transmis ulterior în practica diplomatică. S-a constatat că ambasadorii misiunilor, finanțate prin asemenea procedee, înclinau să dea mai multă atenție profiturilor comerciale decât tratatelor.

FLORENȚA. Prima cetate care a avut succese diplomatice după Veneția a fost Florența. În sec. XIII-XIV, Florența a avut ca ambasadori pe Dante, Petrarca, Boccaccio. Mai târziu, se va mândri cu Guicciardini, Machiavelli. Calvo susținea că numai în Italia medievală diplomația era practică ca artă și nu învățată ca știință de diplomați. Ea a devenit pentru diplomații de atunci, printre care și Machiavelli, „arta plină de subtilități, viclenie, arta de a se disimula, ascunsă sub masca forme-

lor convenționale, făcându-se instrumentul unei politici de egoism și intrigi”. Machiavelli a demonstrat o mare abilitate în misiunile sale la Ludovic al XII-lea, Împăratul Maximilian, Papa Iuliu II, Cezar Borgia.

Într-o scrisoare adresată prietenului său Rafael Gitolamo, ambasadorul regelui Spaniei la curtea Împăratului Maximilian, Nicolas Machiavelli se pronunță despre rolul ambasadorului astfel: „Ambasadorul trebuie să se facă stimat de prințul pe lângă care este acreditat. În corespondența sa cu guvernul pe care-l reprezintă, „subiectele de tratat pot fi trei: ceea ce este făcut, ceea ce se face, ceea ce se poate face în urmă. El trebuie, de asemenea, să-și dea silința ca să prezinte curții lor un tablou despre situația generală

a statului și orașului, în care-și are reședința prințul străin”.

Primele relații diplomatice permanente în Italia au fost cele dintre Florența și Milano. Apare o ambasadă permanentă a Florenței la Milan. În curând s-au stabilit relații cu Napoli și Veneția. În 1463, se creează ambasada permanentă milaneză la curtea Franței. Și acest exemplu a fost urmat de celelalte state italiene. Nu trebuie de uitat că diplomația italiană l-a dat pe Cardinalul Alberoni Spaniei, Cardinalul Mazarini - Franței.

Astfel, diplomația italiană avansată și po-trivită exigențelor timpului a influențat mult dezvoltarea și rafinarea diplomației europene.

BIBLIOGRAFIE

1. V. Căndea, D. Giurescu. Pagini din trecutul diplomației românești. București, 1966.
2. R. Feltham. Introducere în dreptul și practica diplomației, Ed. ALL, București, 1996.
3. H. Kissinger. Diplomația. București, 1998.
4. I. Anghel, Dreptul diplomatic și consular, ed. Lumina Lex, București, 1996.
5. Istoria diplomației. Vol. I. București, 1967.
6. M. Malița. Diplomația. București, 2004.

Prezentat: 03 septembrie 2012.

E-mail: silvia_moldovan@mail.ru

Istoricul apariției Ligii Națiunilor și a Organizației Națiunilor Unite

Oleg BONTEA,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

SUMMARY

This article gives an account of conditions, political situation and the premises that led to the emergence and establishment of these two international organizations. It informs about their goals and principles which were at the basis of their statutory regulations. We have also shown which the weaknesses of the League of Nations were and why this organization failed.

The second part of the article describes the causes of the UN emergence, the international situation and the political basis of its establishment. We have analyzed the course of the main events that have preceded signing of the UN Charter on June 26, 1945.

Liga Națiunilor. Liga Națiunilor a constituit prima încercare de a făuri o organizație de state cu vocație de universalitate și cu caracter general și permanent. Aceasta a existat pe o perioadă relativ scurtă, limitându-se între Primul și al Doilea Război Mondial.

Liga Națiunilor și-a stabilit bazele la Geneva, în Elveția. Această alegere a fost una firească, deoarece Elveția era o țară neutră și nu luptase în Primul Război Mondial.

Ideea creării unei organizații internaționale cu vocație de universalitate a apărut în mai multe țări, în cursul Primului Război Mondial, ca expresie a curentelor de opinie pacifistă, ca o reacție față de sacrificiile și dezastrele provocate de război.

Pactul Ligii Națiunilor a fost adoptat de Conferința de pace de la Versailles, la 28 iunie 1919. Aceasta a constituit partea I din tratatele de pace de la Versailles (cu Germania), de la Saint-Germain (cu Austria), de la Neuilly (cu Bulgaria), de la Trianon (cu Ungaria) și de la Sevres (cu Turcia).¹

Scopurile proclamate în preambulul pactului erau: promovarea colaborării internaționale și realizarea păcii și securității internaționale prin acceptarea de obligații de a nu recurge la război, prin dezvoltarea unor relații juste între națiuni, prin respectarea dreptului internațional și a obligațiilor decurgând din tratate și prin menținerea justiției.

Puteau deveni membre ale Ligii statele semnatare ale tratatelor de pace, statele invitate să adere la Pact și orice stat dominion sau colonie cu deplină autogovernare, admise pe baza aprobării Adunării Ligii, dacă ofereau garanții că vor respecta obligațiile internaționale și regulamentele Ligii privind forțele armate și armamentele. Calitatea de membru înceta prin retragerea voluntară, prin excluderea pentru încălcarea pactului și prin neacceptarea amendamentelor la pact, cu un preaviz de doi ani. Au fost membre ale Ligii circa 60 de state de pe toate continentele, însă acest număr de membri nu a putut realiza universalitatea acestei organizații.

Prin activitatea sa care a durat formal până în aprilie 1946, dar a încetat, practic, odată cu izbucnirea celui de-al Doilea Război Mondial, Liga Națiunilor nu a dovedit capacitatea de a influența substanțial desfășurarea evenimentelor internaționale și de a deveni un instrument adecvat apărării păcii și securității internaționale.

Liga Națiunilor nu a putut preveni sau împiedica conflictele și crizele grave ce au caracterizat viața internațională în anii 30-40 ai secolului al XX-lea.

Astfel, în cazul agresiunii japoneze împotriva Chinei, în 1931 și 1937, Liga Națiunilor nu a luat nici o măsură împotriva agresorului. Liga nu a reacționat față de violările tratatu-

lui de pace de la Versailles de către Germania (în 1936 și 1938) și intervenția Germaniei și Italiei în războiul civil spaniol. Dezmembrarea și anexarea Cehoslovaciei de către Germania (1938-1939) și Anschluss-ul² impus de aceasta Austriei (1939) au marcat pierderea definitivă a autorității și prestigiului Ligii Națiunilor.

În perioada 1937-1938 situația politică a Europei se afla într-o criză și într-un impas destul de mare, acestea fiind provocate de contradicțiile și disputele dintre statele totalitar-revizioniste cu cele democratice, dar și de crizele politice interne care au condus la o «absență externă» a statului respectiv. **Franța** se confruntau cu o gravă criză politică, în trei ani schimbăse 4 guverne, foarte mulți demnitari și oameni de stat, și lucrul cel mai important este că aceștia se aflau într-o permanentă divergență de idei. Situația în cauză a făcut ca prestigiul extern al Franței să scadă enorm, și în unele cazuri nici să nu fie luată în seamă. Anglia, de departe cea mai activă dintre democrații, era statul care căuta alianțe și colaborări cu toată lumea, dar era, practic, blocată din moment ce nu avea partener comun de acțiune (**Spania** era în război civil, Franța era paralizată politic, iar **U.R.S.S.**, pentru moment, era exclusă din calcul). Cele 2 state cu regim fascist (**Italia** și **Germania**) aveau relații de cooperare și prietenie din ce în ce mai bune, lucru evidențiat de viitoarele alianțe și înțelegeri. U.R.S.S., prin regimul comunist și prin practicile extreme ale lui Stalin, reușea să atragă antipatia tuturor statelor, practic, fiind exclusă de la vreo alianță.

Punctele slabe ale Ligii au fost următoarele:

1. Țara al cărei președinte, Woodrow Wilson, a visat la ideea Ligii - America - a refuzat să se alăture. Cum ea era cea mai puternică națiune din lume, aceasta a fost o lovitură serioasă pentru prestigiul Ligii. Totuși refuzul Americii de a adera la Ligă se potrivea cu dorința sa de a promova o politică de izolare față de întreaga lume.

2. **Germaniei** nu i s-a permis să se alăture Ligii în 1919. Pentru că ea a început războiul, în conformitate cu Tratatul de la Versailles, una dintre pedepse era refuzul de a fi mem-

bru al comunității internaționale și, prin urmare, ea nu a fost invitată să adere. A fost o lovitură grea pentru Germania, dar însemna, de asemenea, că Liga nu putea folosi orice forță a Germaniei pentru a-și susține campania împotriva națiunilor agresoare.

3. Nici **Rusiei** nu i s-a permis să se alăture în 1917, din cauza faptului că avea un guvern comunist care genera teamă în Europa de Vest, iar în 1918, familia regală rusă - Romanov - a fost ucisă. Unei astfel de țări nu i se putea permite să facă parte din Ligă.

Prin urmare, trei dintre cele mai puternice națiuni din lume n-au jucat nici un rol în sprijinirea Ligii. Cei mai puternici membri ai ei erau Marea Britanie și Franța - ambele având de suferit pe plan financiar și militar în timpul războiului - și niciuna nu era prea entuziasmată să se implice în disputele care nu priveau Europa de Vest.

Prin urmare, Liga a avut un ideal măreț - să pună capăt războaielor pentru totdeauna. Totuși, dacă o națiune agresoare era determinată să ignoreze avertismentele verbale ale Ligii, tot ce putea face Liga era să aplice sancțiuni economice și să speră că acestea vor funcționa pentru că nu avea nici o șansă să-și execute deciziile folosind puterea militară.

Organele Ligii au fost Adunarea și Consiliul asistate de un secretariat permanent. În legătură cu Liga Națiunilor, dar separat de ea, au funcționat Organizația Internațională a Muncii și Curtea Permanentă de Justiție Internațională.

Adunarea era compusă din reprezentanții tuturor statelor-membre și se întrunea o dată pe an și ori de câte ori era nevoie, la inițiativa unui stat-membru, aprobată de majoritate. Putea să examineze orice problemă din sfera de acțiune a Ligii sau care privea pacea. Hotărârile se adoptau în unanimitate cu excepția problemelor de procedură, pentru care se cerea majoritatea simplă și a unor probleme pentru care se prevedea majoritatea de 2/3 (admiterea de noi membri). Pentru recomandări, adunarea a recurs la adoptarea lor cu majoritatea simplă.

Consiliul era organul executiv, alcătuit din membrii permanenți³ (numărul și statele ce-l compuneau erau stabilite de Adunare)

și un număr de 11 membri nepermanenți, aleși de Adunare pe termene între 1 și 3 ani. Avea aceleași atribuții ca și Adunarea și, în plus, o serie de **funcții proprii** privind *lua-rea de măsuri împotriva statului agresor în caz de agresiune, rezolvarea pașnică a diferendelor, excluderea unor membri*. Se aplica regula unanimității, cu unele excepții. Se reunea în sesiuni ori de câte ori o cereau împrejurările și, cel puțin, o dată pe an, la sediul Societății sau în orice alt loc care va putea fi desemnat.

Secretariatul era format dintr-un secretar general,⁴ numit de consiliu cu aprobarea majorității membrilor Adunării, secretari și din personalul necesar (art. 6 din Pact).

Principalele funcții prevăzute de Pact erau garanția colectivă împotriva agresiunii externe, reducerea armamentelor, rezolvarea pașnică a diferendelor.

Pentru prima dată însă o structură organizată își propunea să acționeze împotriva agresorului, făcând distincția între agresor și victimă; în unele cazuri, ea a chemat la aplicarea unor sancțiuni, fără a fi putut asigura garanții colective; de asemenea, a exclus unele state pentru agresiune.⁵ În cazul unui diferend dintre state, Liga, în conformitate cu pactul său, putea face **trei lucruri** - cunoscute sub numele de „*sanțiuni*”:

1. Putea convoca statele aflate în litigiu să se așeze la masa negocierilor și să *discute problema într-o manieră civilizată și pașnică*. Acest lucru urma să se întâmple în cadrul Adunării Ligii - care era, în esență, parlamentul ei - și care asculta cele două păreri, urmând să ajungă la o decizie cu privire la modul în care urma să se procedeze în continuare. Dacă una dintre națiuni era considerată a fi contravenientul, Liga putea introduce *sanțiuni verbale* - avertizarea națiunii agresoare că va trebui să părăsească teritoriul celeilalte națiuni sau va trebui să suporte consecințele.

2. În cazul în care statele aflate în litigiu nu ascultau decizia Adunării, Liga putea introduce *sanțiuni economice*. Acest lucru era dispus de către Consiliul Ligii. Scopul acestei sancțiuni era să lovească din punct de vedere financiar națiunea agresoare, astfel încât, în cele din urmă, să facă așa cum cerea Liga. Logica acestei sancțiuni era de a împinge

acea națiune agresoare spre faliment, astfel încât poporul celui stat sa-și verse furia pe guvern, forțându-l să accepte decizia Ligii. Liga putea interzice membrilor săi orice comerț cu o națiune agresoare pentru a aduce acea națiune în punctul în care îl dorea.

3. Dacă și acest lucru eșua, Liga putea introduce *sanțiuni fizice*. Aceasta însemna că se puteau folosi forțe militare pentru a pune în aplicare decizia Ligii. Cu toate acestea, Liga nu avea o forță militară la dispoziția sa și nici un membru al Ligii nu trebuia să-i pună la dispoziție când adera - spre deosebire de actuala Organizație a Națiunilor Unite. Prin urmare, nu putea emite amenințări și orice țară care i-ar fi sfidat autoritatea ar fi fost conștientă de aceasta slăbiciune. Singurele două țări din Ligă care ar fi putut pune la dispoziția acesteia forțe militare erau Marea Britanie și Franța, dar ambele au fost grav sărăcite în timpul rezistenței din Primul Război Mondial și nu puteau oferi organizației sprijinul de care avea nevoie. De asemenea, nici Marea Britanie și nici Franța nu erau în măsură să-și pună finanțele la bătaie pentru a plăti o armată extinsă, pentru că ambele au fost extrem de afectate financiar în timpul războiului.

Liga Națiunilor și-a încetat în fapt activitatea odată cu izbucnirea celui de-al Doilea Război Mondial. În 1943, la Conferința de la Teheran, Puterile Aliate au convenit să creeze un nou organism care să înlocuiască Liga: Organizația Națiunilor Unite, iar în 1946 Liga Națiunilor s-a autodizolvat. Multe suborgane ale Ligii, cum ar fi Organizația Internațională a Muncii, au continuat să funcționeze și, în cele din urmă, au devenit afiliate ale O.N.U. Structura Organizației Națiunilor Unite a fost destinată să o facă mai eficientă decât Liga, dar în mod similar, O.N.U. nu are propriile forțe armate, însă pare să aibă mai mult succes decât Liga când le cere membrilor săi să contribuie la intervenții armate, cum ar fi în timpul războiului coreean sau în misiunea de menținere a păcii în fosta Iugoslavie. O.N.U. a fost nevoită să recurgă în unele cazuri la sancțiuni economice și a reușit mai bine să atragă noi membri, făcând-o mai reprezentativă.

Totuși Liga Națiunilor a constituit o expe-

riență complexă și importantă în perspectiva istoriei. Organizația Națiunilor Unite a fost clădită pornind de la experiența Ligii Națiunilor.

A contribuit la dezvoltarea dreptului internațional, atât prin promovarea unui număr de noi norme și instituții juridice, cât și prin mecanismele internaționale pe care a încercat să le organizeze pentru a asigura aplicarea normelor de drept așezate la baza societății internaționale.

Organizația Națiunilor Unite. Crearea O.N.U. a fost una dintre măsurile importante adoptate la terminarea celui de-al Doilea Război Mondial.

Pregătirile pentru înființarea O.N.U. s-au desfășurat încă din primii ani ai războiului. În Declarația din 1 ianuarie 1942 asupra luptei comune împotriva țărilor Axei, reprezentanții unui număr de 26 de state din coaliția anti-hitleristă au folosit denumirea „Națiunile Unite” spre a desemna această alianță, denumire preluată de noua organizație internațională.

La 30 octombrie 1943, în cadrul Conferinței de la Moscova a miniștrilor afacerilor externe ai Angliei, S.U.A. și U.R.S.S., a fost adoptată o declarație cu privire la securitatea generală, care prevedea în pct.1 că guvernele acestor state *„recunosc înființarea în cel mai scurt timp a unei organizații internaționale universale pentru menținerea păcii și securității internaționale, întemeiată pe principiul egalității suverane a tuturor statelor doritoare de pace, care să cuprindă toate statele mari și mici”*.

Puteau deveni membri ai acestei organizații (în spiritul universalității) toate statele suverane și pașnice (fapt care excludea la început „statele dușmane” din al Doilea Război Mondial). Cele patru puteri și-au rezervat însă încă de la forma de concept o putere de decizie importantă: acestea doreau să participe la menținerea păcii ca „polițiști mondiali”, cu trupe proprii, în vreme ce toate celelalte state - supravegheate de o Comisie neutră - urmau a se dezarma.

Conferința de la Teheran din noiembrie 1943 a confirmat hotărârea Conferinței de la Moscova din 30 octombrie 1943, iar în Declarația conferinței șefii de guvern ai S.U.A., U.R.S.S. și Angliei au declarat următoarele:

*„Noi recunoaștem pe deplin înalta răspundere asumată de noi și de toate Națiunile Unite pentru realizarea unei asemenea păci, care va primi o aprobare din partea mării majorități a maselor popoarelor globului pământesc și care va înlătura cataclismele și ororile războiului pentru mai multe generații”*⁶

În decursul primei jumătăți a anului 1944 au avut loc tratative între participanții la Conferința de la Moscova din 1943 privind statutul juridic al noii organizații internaționale privind pacea și securitatea. În iunie 1944, președintele S.U.A. F. Roosevelt a declarat într-o cuvântare despre planul de a crea o organizație internațională cu privire la securitate. Rezumându-și raționamentele sale despre această organizație, Președintele S.U.A. a subliniat: *„Nu avem în vedere crearea unui supratat cu forță polițienească proprie și alte rechizite ale puterii de constrângere”*⁷

Primul proiect al statutului noii organizații a fost elaborat la Conferința de la Dumbarton Oaks (lângă Washington) în perioada august-octombrie 1944, la care reprezentanții Angliei, S.U.A., U.R.S.S. și Chinei și-au prezentat propunerile lor.

La Conferința de la Yalta din februarie 1945, Roosevelt, Churchill și Stalin au căzut, în fine, de acord asupra ultimelor puncte disputate. Aici era vorba, mai ales, despre modalitățile de votare în cel mai important for al viitoarei organizații, Consiliul de Securitate. La cererea U.R.S.S., membrii permanenți ai Consiliului de Securitate – U.R.S.S., S.U.A., Marea Britanie, Franța și China - urmau să dețină dreptul de veto în toate chestiunile importante, fapt care a constituit multă vreme o piedică serioasă pentru activitățile organizației. Fără acest compromis nu s-ar fi putut ajunge însă nicăieri.

Încă înainte de sfârșitul războiului, cele patru puteri au invitat toate statele care semnaseră până la acea vreme Declarația Națiunilor Unite, la Opera din San Francisco, pentru a-și prezenta proiectul de statut. La această Conferință, care s-a desfășurat în lunile aprilie-iunie 1945, cele 50 de state participante au introdus peste 1.000 de modificări. Și chiar dacă „conceptul de polițiști mondiali” din varianta inițială nu a putut fi realizat, statele mici și mijlocii nu au reușit

să desființeze statutul privilegiat al marilor puteri.

Participanții la Conferință au adoptat, așadar, Carta, în unanimitate, la 26 iunie 1945. Polonia, care nu putuse participa mai înainte la lucrări, a semnat și ea Carta ca cel de-al 51-lea membru-fondator. Astfel, a fost fondată Organizația Națiunilor Unite (United Nations Organization - UNO), iar după ce numărul necesar de state a ratificat tratatul, Carta a intrat în vigoare la data de 24 octombrie 1945.⁸ Această zi a fost declarată Ziua

Organizației Națiunilor Unite (rezoluția 168 (II) din 31 octombrie 1947).

Importanța Cartei ONU rezidă în faptul că ea nu este doar un document constitutiv care reglementează activitatea unei organizații internaționale pentru securitate, dar este destinată să joace un rol excepțional în fundamentarea formării unui sistem al securității colective, egal pentru toate statele, și elaborarea unui cod specific de comportament al statelor în domeniul militar, politic, economic, ecologic umanitar ș. a.

NOTE

¹ Mihăilă M, *Elemente de drept internațional public și privat*, București: Editura All Beck, 2001, p.112.

² **Anschluss** (din germană: anexare, conexiune sau uniune politică), cunoscută și ca Anschluss Österreichs (anexarea Austriei), a fost anexarea Austriei la Germania de către regimul nazist, prin care s-a format așa-numita Germanie Mare. Evenimentul, desfășurat la 12 martie 1938, a însemnat culminarea unei dorințe de veacuri, aceea de a reuni populațiile germane și austriece într-o singură națiune. Evenimentul din 1938 a fost legiferat de Germania fără a ține seama de populația Austriei. Mai devreme, Germania hitleristă furnizase sprijin pentru Partidul Național-Socialist Austriac, pentru ca acesta să crească puterea liderului austrofascist al Austriei.

A se vedea :<http://ro.wikipedia.org/wiki/Anschluss>. Citat la 02.04.2012.

³ Art. 4. din Pactul Ligii Națiunilor prevede: «Consiliul se compune din reprezentanți ai principalelor Puteri Aliate și Asociate, precum și din reprezentanți ai altor patru membri ai Societății. Acești patru membri ai Societății sunt desemnați în mod liber, de Adunare, și la datele ce va crede de cuviință...» Cu aprobarea majorității Adunării, Consiliul poate desemna pe alți membri ai Societății a căror reprezentare în Consiliu va fi de aici înainte permanentă. (Vianu A., Bușe C., Zamfir Z., Bădescu Gh., *Relații internaționale în acte și documente*, vol. I., 1917-1939, București: Editura Didactică și Pedagogică, 1974, pp. 17-25).

⁴ Primul secretar general al Societății Națiunilor, Sir James Eric Drummond, fost secretar particular al Primului-Ministru al Marii Britanii, a îndeplinit funcția de Secretar general al Societății Națiunilor în anii 1919-1933. (Vianu A., Bușe C., Zamfir Z., Bădescu Gh., *Relații internaționale în acte și documente*, vol. I., op. cit., pp. 17-25).

⁵ Diaconu, I., *Drept internațional public*, ediția a II-a, București: Casa de editură și presă „Șansa” SRL, 1995, p. 231.

⁶ Крылов С. Б. *История создания Организации Объединенных Наций*, Москва: Изд-во ИМО, 1960, p. 23.

⁷ Букяшев К. А., Л. П. Ануфриева, Устинов. *Международное публичное право: учеб.* — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005, p. 336.

⁸ Istoria națiunilor unite: http://www.dadalos.org/uno_rom/grundkurs_2/un-entwicklung_1.htm, citat la 02.04.2012.

BIBLIOGRAFIE

1. Mihăilă M, *Elemente de drept internațional public și privat*, București: Editura All Beck, 2001.
2. Vianu A., Bușe C., Zamfir Z., Bădescu Gh., *Relații internaționale în acte și documente*, vol. I. 1917-1939, București: Editura Didactică și Pedagogică, 1974.
3. <http://ro.wikipedia.org/wiki/Anschluss>. Citat la 02.04.2012.

4. Diaconu, I., *Drept internațional public*, ediția a II-a, București: Casa de editură și presă „Șansa” SRL, 1995.

5. Крылов С. Б. *История создания Организации Объединенных Наций*, Москва: Изд-во ИМО, 1960.

6. Бекашев К. А., Л. П. Ануфриева, Устинов. *Международное публичное право: учеб.* — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005.

Prezentat: 05 aprilie 2012.

E-mail: obontea@mail.ru

Structura instituțională de implementare a tratatelor internaționale de drepturi ale omului în sistemul de drept intern al Republicii Moldova

Eduard SERBENCO,
avocat, doctor în drept

SUMMARY

The institutional arrangement for the implementation of human rights treaties to which the Republic of Moldova is a party within the Moldovan legal order appears to be both a multidimensional and a centralised one. It is of a multidimensional character because many governmental institutions are involved in the process of implementation of such treaties. The primary responsibility of implementing or overseeing the implementation of a human rights treaty lies with the ministry or other central governmental institution whose powers relate to the subject matter covered by that treaty. The Ministry of Foreign Affairs and European Integration (MFAEI) and the Ministry of Justice play a specific role in this process. If the MFAEI has a coordination and a overseeing function on how other ministries and central governmental institutions fulfill the obligations arising from the human rights treaties under their competence, the Ministry of Justice reviews the conformity of all draft bills containing new legislation with the human rights treaties to which the Republic of Moldova participates. Furthermore, there are other interministerial bodies with powers in the field of implementation of human rights treaties. At the top of this interministerial structure is the National Committee for the drafting of initial and periodic reports regarding the implementation of international treaties to which the Republic of Moldova is a party. Its main function is to exercise the governmental control on the observance of international treaties by our country. This is namely this responsibility given to that Committee that makes the national arrangement for the implementation of human rights treaties to have a centralised character.

Înainte de a ataca nemijlocit chestiunea ce face obiectul acestui studiu, adică de a examina căror autorități publice le revine sarcina implementării tratatelor internaționale de drepturi ale omului la care Republica Moldova este parte, se impune o observație liminară. Substantivul „implementare” evocă ceea ce în dreptul tratatelor este numit executarea sau aplicarea unui tratat internațional de către statele sale părți. Executarea sau aplicarea unui tratat internațional reprezintă, la rândul său, un aspect dintr-un domeniu mai larg al dreptului tratatelor – cel al efectelor tratatelor. În rândurile ce urmează, ne vom ocupa numai de efectele produse de un tratat internațional în interiorul statului față de guvernanți.¹

Efectele unui tratat internațional față de guvernanți implică, după cum ne indică au-

torii Nicolae Ecobescu și Victor Duculescu,² trei categorii de situații: a) efectele tratatului față de puterea executivă; b) efectele tratatului față de puterea legislativă; și c) efectele tratatului față de puterea judecătorească. Rolul puterii legislative în elaborarea și amendarea actelor legislative pentru ca un tratat să-și poată produce efectele în ordinea juridică internă, dar și cel al puterii judecătorești ca structură principală de control pentru protecția drepturilor omului garantate de un tratat internațional nu necesită, pentru scopurile studiului de față, o prea mare clarificare. Accentul va fi pus, în principal, pe elucidarea sistemului instituțional de implementare a tratatelor menționate la nivel guvernamental moldovenesc.

Vom începe cu aceea că, potrivit art. 23(1) din *Legea nr. 595-XIV din 24.09.1999 privind*

tratatele internaționale ale Republicii Moldova,³ „Guvernul Republicii Moldova întreprinde măsurile necesare pentru a asigura executarea tratatelor internaționale”.⁴ În acest sens, nu sunt rare cazurile când Parlamentul Republicii Moldova în actele sale de ratificare sau de aderare la tratatele internaționale de drepturile omului desemnează Guvernul Republicii Moldova drept autoritate responsabilă pentru realizarea prevederilor tratatului internațional respectiv.⁵ Nu sunt mai rare nici situațiile când Parlamentului îi scapă să desemneze autoritatea responsabilă pentru implementarea prevederilor tratatului la nivel național.⁶ Dar și în acest caz, potrivit din nou art. 23(1) din *Legea tratatelor*, responsabilitatea implementării la nivel național a prevederilor tratatului îi revine, prin omisiune, Guvernului Republicii Moldova. În persoana Guvernului, această sarcină este asumată de autoritatea publică (ministerul sau o altă autoritate administrativă centrală) de atribuțiile căreia ține obiectul tratatului internațional.⁷ Se întâmplă însă că Parlamentul Republicii Moldova determină el însuși o astfel de autoritate, atribuindu-i responsabilitatea în vederea executării prevederilor tratatului internațional respectiv în actul legislativ de ratificare sau de aderare la acesta.⁸

Astfel, veriga instituțională primară și principală de implementare a tratatelor internaționale de drepturi ale omului la care este parte Republica Moldova la nivel guvernamental o constituie ministerele și alte autorități administrative centrale de atribuțiile cărora ține obiectul tratatului internațional respectiv.

Printre aceste autorități publice un rol specific în implementarea prevederilor tratatelor menționate în dreptul intern moldovenesc le revine Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAEIE) și Ministerului Justiției. Pe lângă faptul că MAEIE a fost desemnat drept una dintre autoritățile responsabile pentru realizarea prevederilor celui de-al Doilea Protocol facultativ la Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice privind abolirea pedepsei cu moartea,⁹ acesta „urmărește respectarea an-

gajamentelor asumate de Republica Moldova în cadrul tratatelor internaționale [...]”,¹⁰ precum și „monitorizează, în colaborare cu alte autorități publice centrale, procesul de aplicare a prevederilor tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte [...]”.¹¹ MAEIE mai „coordonează activitatea de raportare pe care o desfășoară autoritățile publice naționale în vederea implementării tratatelor internaționale în domeniul drepturilor omului la care Republica Moldova este parte”.¹² Nu întâmplător atunci, și în raport direct cu această din urmă atribuție a MAEIE, el asigură prezidarea și secretariatul Comisiei naționale pentru elaborarea rapoartelor inițiale și periodice privind implementarea convențiilor internaționale la care Republica Moldova este parte.¹³

Am putea, astfel, deduce, la lectura atribuțiilor conferite MAEIE, că acesta exercită la nivel guvernamental un rol de coordonare și de supraveghere a executării de către alte ministere și autorități administrative centrale relevante a obligațiilor derivând din tratatele internaționale puse în sarcina lor. Rolul specific al Ministerului Justiției se manifestă prin aceea că, în afară de faptul că se prezintă drept autoritate responsabilă de implementare a prevederilor anumitor tratate internaționale, el se mai ocupă și de „efectuarea expertizei juridice [...] a proiectelor [de] leg[i] și] de alt[e] acte normative prezentate Guvernului [...]”,¹⁴ expertiză care are menirea de a contribui la asigurarea concordanței proiectului de act legislativ sau normativ cu prevederile tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.¹⁵ Concordanța sau controlul de convenționalitate al proiectului de act legislativ cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte este verificată, deja la nivel de legiuitor, și de către Direcția juridică a Secretariatului Parlamentului.¹⁶

Din sistemul instituțional de implementare a tratatelor în discuție mai fac parte și anumite organe interministeriale, numite după caz consiliu, comitet sau comisie, înființate de Guvern,¹⁷ și a căror menire este monitorizarea implementării în dreptul in-

tern moldovenesc a unor tratate aparte de drepturi ale omului sau a acestora în general. Consiliul național pentru protecția drepturilor copilului,¹⁸ bunăoară, are drept atribuții „monitorizarea implementării Convenției ONU cu privire la drepturile copilului [...]” și „coordonarea [...] elaborării rapoartelor naționale privind protecția drepturilor copilului și familiei”.¹⁹ În scopul implementării Convenției împotriva torturii și altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante din 10 decembrie 1984 (în continuare „Convenția împotriva torturii”), dar mai cu seamă a prevederilor art. 21 și 22 din aceasta, Guvernul a instituit Comitetul coordonator permanent pentru asigurarea elaborării rapoartelor și răspunsurilor Guvernului Republicii Moldova referitor la vizitele Comitetului european pentru prevenirea torturii și pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante în Republica Moldova, precum și la comunicările interstatale și plângerile individuale contra Republicii Moldova adresate Comitetului ONU împotriva torturii și altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante²⁰ a cărui menire de bază, cu referire la Convenția împotriva torturii, este indicată în chiar denumirea acestuia. Din categoria dată de organe face parte și Comisia guvernamentală pentru egalitate între femei și bărbați, care a fost instituită²¹ inclusiv întru realizarea prevederilor Convenției asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei din 18 decembrie 1979²² și una din atribuțiile de bază ale căreia este „monitorizarea respectării principiului egalității între femei și bărbați, ținând cont de standardele internaționale în domeniu”.²³ Tot aici trebuie menționat și Consiliul guvernamental pentru problemele persoanelor cu handicap. Deși în actul său constitutiv²⁴ nu se face nici o referință la implementarea Convenției privind drepturile persoanelor cu dizabilități din 13 decembrie 2006 ca fiind unul din scopurile înființării sale, în activitatea sa Consiliul dat se ocupă și de acest subiect.²⁵

Alături de aceste organe, pe care le-am numi specializate, funcționează și un organ cu o competență mai largă sau generală,

numit Comisia națională pentru elaborarea rapoartelor inițiale și periodice privind implementarea convențiilor internaționale la care Republica Moldova este parte.²⁶ Scopul instituirii acesteia a fost „monitoriz[area] implementării convențiilor internaționale la care Republica Moldova este parte, precum și elabor[area] rapoartelor naționale inițiale și periodice privind implementarea acestora”.²⁷ Una dintre sarcinile principale ale Comisiei date este „efectuarea analizei și controlului asupra respectării integrale a convențiilor internaționale la care Republica Moldova este parte”.²⁸

O importantă funcție de control, pe lângă cea exercitată de instanțele de judecată privind implementarea tratatelor analizate, în sistemul de drept intern moldovenesc le-ar reveni și avocaților parlamentari.²⁹ Două dispoziții din *Legea cu privire la avocații parlamentari* vin în sprijinul acestei afirmații. Prima este cea prevăzută la art. 4 (2) al acesteia:

„Avocatul parlamentar pentru protecția drepturilor copilului își exercită atribuțiile pentru garantarea respectării drepturilor și a libertăților constituționale ale copilului și realizării, la nivel național, de către autoritățile publice centrale și locale, de către persoanele cu funcție de răspundere de toate nivelurile, a prevederilor Convenției ONU cu privire la drepturile copilului”.

Această dispoziție ne spune foarte deslușit că unul dintre cei patru avocați parlamentari,³⁰ și anume avocatul parlamentar pentru protecția drepturilor copilului,³¹ exercită supravegherea implementării la nivel național a Convenției cu privire la drepturile copilului din 20 noiembrie 1989³² (în continuare „CDC”). Art. 31 din aceeași lege ne lasă să înțelegem că funcția de supraveghere a implementării la nivel național a tratatelor internaționale din domeniul drepturilor omului din partea avocaților parlamentari nu se mărginește doar la CDC, ci poate fi extinsă și în privința altor tratate internaționale de drepturi ale omului:

„Avocații parlamentari au dreptul să sesizeze Curtea Constituțională în vederea controlului con-

stituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și dispozițiilor Guvernului, asupra corespunderii lor principiilor general acceptate și actelor juridice internaționale cu privire la drepturile omului" [subl. ns.].

Dacă legiuitorul moldovean conferă avocaților parlamentari dreptul de a sesiza Curtea Constituțională pentru ca ea să efectueze controlul convenționalității actelor normative menționate în textul articolului,³³ o funcție nefirească pentru o Curte Constituțională³⁴ și, credem noi, una ce merge împotriva literei Constituției Republicii Moldova,³⁵ aceasta înseamnă că avocaților parlamentari le revine implicit sarcina controlului implementării la nivel național a tratatelor internaționale din domeniul drepturilor omului.

În aceeași ordine de idei, mai trebuie menționată și funcția de control pe care o exercită avocații parlamentari, dar deja în calitate de mecanism național de prevenire a torturii,³⁶ în vederea implementării în dreptul intern moldovenesc a Convenției împotriva torturii și a Protocolului opțional la aceasta din 18 decembrie 2002.³⁷

Cele expuse mai sus ne conduc la aprecierea că sistemul instituțional de implementare a tratatelor internaționale de drepturile omului în dreptul intern moldovenesc apare a fi unul multidimensional și centralizat. Este unul multidimensional deoarece mai multe instituții guvernamentale sunt implicate în procesul de implementare a acestor tratate. Responsabilitatea primară în acest sens

i-ar reveni ministerului sau autorității administrative centrale de atribuțiile căreia ține obiectul tratatului. MAEIE și Ministerul Justiției ar avea un rol specific în acest proces. Dacă MAEIE exercită la nivel guvernamental coordonarea și supravegherea executării de către alte ministere și autorități administrative centrale a obligațiilor derivând din tratatele internaționale puse pe seama lor, atunci Ministerul Justiției asigură controlul compatibilității proiectelor de acte legislative și normative cu prevederile tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte. Nu de puține ori ministerului sau autorității administrative centrale de atribuțiile căreia ține domeniul reglementat de tratat i se mai adaugă un organ interministerial, cu statut de organ consultativ, care la fel are responsabilități în materie de implementare. În vârful întregii piramide, și aceasta cu referire la implementarea tuturor tratatelor internaționale de drepturi ale omului, se află Comisia națională pentru elaborarea rapoartelor inițiale și periodice privind implementarea convențiilor internaționale la care Republica Moldova este parte, a cărei sarcină principală, după cum am subliniat, este efectuarea controlului asupra respectării integrale a tratatelor internaționale la care participă țara noastră. Anume această sarcină atribuită Comisiei date face ca sistemul de implementare a tratatelor în cauză să pară a fi unul centralizat. În afara acestui sistem guvernamental de implementare a tratatelor internaționale de drepturi ale omului se plasează, după cum am arătat, și adițional instanțelor de judecată, controlul efectuat de avocații parlamentari.

NOTE

¹ Potrivit autorilor Nicolae Ecobescu și Victor Duculescu, *Dreptul tratatelor*, București, Editura „Continent XXI”, 1995, p. 70, efectele tratatelor în interiorul statelor se disting între: a) efectele tratatelor față de guvernanți; și b) efectele tratatelor față de cei guvernați, adică față de indivizi.

² *Ibid.*

³ Această lege, denumită în continuare „*Legea tratatelor*”, a fost publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova (în continuare „MO”) nr. 24-26 din 02.03.2000.

⁴ Vedeți, de asemenea, art. 3 (14) din *Legea nr. 64-XII din 31.05.1990 cu privire la Guvern*, republicată în MO nr. 131-133 din 26.09.2002: „În conformitate cu împuternicirile sale Guvernul: [...] 14) asigură respectarea și executarea legilor, hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte”.

⁵ Vedeți, bunăoară, art. 2 din *Legea nr. 166 din 09.07.2010 pentru ratificarea Convenției Organizației Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu dizabilități*, publicată în MO nr. 126-128 din 23.07.2010, art. 2 din *Legea nr. 260-XVI din 06.12.2007 pentru ratificarea Protocolului opțional la Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice*, publicată în MO nr. 198-202 din 21.12.2007 sau art. 2 din *Legea nr. 29-XVI din 22.02.2007 pentru ratificarea Protocolului facultativ la Convenția cu privire la drepturile copilului referitor la vânzarea de copii, prostituția și pornografia infantilă* (în continuare „*Legea nr. 29-XVI din 22.02.2007*”), publicată în MO nr. 36 din 16.03.2007. În această din urmă lege, în calitate de autorități responsabile pentru realizarea prevederilor tratatului internațional specificat sunt desemnate atât Guvernul, cât și Procuratura Generală.

⁶ Acesta este, în special, cazul tratatelor internaționale la care Republica Moldova a devenit parte până la adoptarea în 1999 a *Legii tratatelor*. Vedeți, bunăoară, *Hotărârea Parlamentului nr. 87-XIII din 28.04.1994 privind aderarea Republicii Moldova la Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei*, publicată în MO nr. 5 din 30.05.1994; sau *Hotărârea Parlamentului nr. 473-XIII din 31.05.1995 cu privire la aderarea Republicii Moldova la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante*, publicată în MO nr. 034 din 22.06.1995.

⁷ Vedeți în acest sens art. 23 (2) din *Legea tratatelor* care dispune: „Autoritățile publice de atribuțiile cărora ține obiectul tratatului internațional asigură executarea obligațiilor [...] care rezultă din prevederile tratatului [...]”.

⁸ Potrivit, bunăoară, art. 2 din *Legea nr. 66-XVI din 30.03.2006 pentru ratificarea Protocolului opțional la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante* (în continuare „*Legea nr. 66-XVI din 30.03.2006*”), publicată în MO nr. 66-69 din 28.04.2006, autorități responsabile pentru realizarea prevederilor Protocolului nominalizat sunt desemnate Ministerele Justiției și cel al Afacerilor Interne, iar potrivit art. 2 din *Legea 318-XVI din 15.12.2005 privind aderarea Republicii Moldova la Protocolul opțional la Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei, adoptat la New York la 6 octombrie 1999*, publicată în MO nr. 1-4 din 06.01.2006, responsabili pentru realizarea prevederilor Protocolului menționat sunt Ministerele Protecției Sociale, Familiei și Copilului și cel al Justiției.

⁹ Prin art. 2 al *Legii nr. 273-XVI din 29.07.2006 pentru aderarea la cel de-al doilea Protocol facultativ la Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice privind abolirea pedepsei cu moartea*, publicată în MO nr. 126-130 din 11.08.2006.

¹⁰ Vedeți pct. 7(26) din *Regulamentul privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene* (în continuare „*Regulamentul MAEIE*”), aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 630 din 22.08.2011 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia*, publicată în MO nr. 139-145 din 26.08.2011.

¹¹ *Ibid.* la pct. 7 (25). Totuși aceste alte autorități publice centrale care participă la procesul de monitorizare a implementării tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte au o poziție subordonată MAEIE de vreme ce, potrivit alineatului întâi din pct. 14 al *Regulamentului privind mecanismul de încheiere a tratatelor internaționale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 120 din 12.02.2001 despre aprobarea Regulamentului privind mecanismul de încheiere a tratatelor internaționale*, publicată în MO nr. 19-20 din 22.02.2001, „[o]rganele responsabile pentru executarea prevederilor tratatelor internaționale vor prezenta semestrial [MAEIE] informația în vederea mersului implementării prevederilor tratatelor internaționale încheiate”.

¹² Vedeți pct. 7 (24) din *Regulamentul MAEIE, supra nota 10*. Întru realizarea acestei atribuții și potrivit pct. 14 (7) din *Regulamentul MAEIE, ibid.*, „[v]iceministrul [...] monitorizează procesul de elaborare a rapoartelor periodice, prevăzute de reglementările în vigoare”.

¹³ Președintele acestei Comisii este viceprim-ministrul, ministrul afacerilor externe și integrării europene, pe când secretarul Comisiei în cauză este șeful Direcției Consiliul Europei și drepturile omului (actualmente subdiviziunea în cauză se numește Direcția afaceri globale și drepturile

omului) din cadrul MAEIE. Vedeți în acest sens anexa nr. 1 la *Hotărârea Guvernului nr. 225 din 01.03.2006 cu privire la Comisia națională pentru elaborarea rapoartelor inițiale și periodice privind implementarea convențiilor internaționale la care Republica Moldova este parte* (în continuare „*Hotărârea Guvernului nr. 225 din 01.03.2006*”), publicată în MO nr. 39-42 din 10.03.2006.

¹⁴ Vedeți alineatul patru nenumărat din pct. 4 al *Regulamentului Ministerului Justiției, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 129 din 15.02.2000 cu privire la Ministerul Justiției al Republicii Moldova*, publicată în MO nr. 19-20 din 24.02.2000.

¹⁵ Vedeți art. 22 (2) lit. a) din *Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative*, publicată în MO nr. 36-38 din 14.03.2002, și art. 38 (2) și 41 (1) din *Legea nr. 317-XV din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale*, publicată în MO nr. 208-210 din 03.10.2003. Vom remarca, fără a intra în detalii, că MAEIE, potrivit cadrului normativ moldovenesc, nu-i revine niciun rol în efectuarea controlului de compatibilitate sau de convenționalitate a proiectelor de acte legislative sau normative cu angajamentele internaționale ale Republicii Moldova.

¹⁶ Vedeți art. 54 b) din *Legea nr. 797 din 02.04.1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului*, republicată în MO nr. 50 din 07.04.2007.

¹⁷ În baza art. 22 din *Legea nr. 64-XII din 31.05.1990 cu privire la Guvern*, supra nota 4.

¹⁸ Înființat în baza *Hotărârii Guvernului nr. 1001 din 30.09.2005 privind instituirea Consiliului Național pentru Protecția Drepturilor Copilului*, publicată în MO nr. 132-134 din 07.10.2005.

¹⁹ Vedeți alineatele nenumărate 1 și 3 din pct. 6 al *Regulamentului Consiliului Național pentru Protecția Drepturilor Copilului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 409 din 09.04.1998 privind aprobarea Regulamentului Consiliului Național pentru Protecția Drepturilor Copilului*, publicată în MO nr. 60 din 02.07.1998.

²⁰ Vedeți preambulul din *Hotărârea Guvernului nr. 811 din 20.06.2002 cu privire la instituirea Comitetului coordonator permanent pentru asigurarea elaborării rapoartelor și răspunsurilor Guvernului Republicii Moldova referitor la vizitele Comitetului european pentru prevenirea torturii și pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante în Republica Moldova, precum și la comunicările interstatale și plîngerile individuale contra Republicii Moldova adresate Comitetului ONU împotriva torturii și altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante*, publicată în MO nr. 91-94 din 27.06.2002. Nu ne scapă să remarcăm că această hotărâre are o denumire mult prea lungă și derutantă.

²¹ Vedeți preambulul *Hotărârii Guvernului nr. 350 din 07.04.2006 cu privire la instituirea Comisiei guvernamentale pentru egalitate între femei și bărbați*, publicată în MO nr. 59-62 din 14.04.2006.

²² Republica Moldova mai participă și la *Protocolul opțional la Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei* din 6 octombrie 1999 în virtutea *Legii 318-XVI din 15.12.2005 privind aderarea Republicii Moldova la Protocolul opțional la Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei, adoptat la New York la 6 octombrie 1999*, publicată în MO nr. 1-4 din 6.01.2006.

²³ Vedeți pct. 5¹ a) din *Regulamentul Comisiei guvernamentale pentru egalitate între femei și bărbați*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 895 din 07.08.2006 cu privire la aprobarea Regulamentului Comisiei guvernamentale pentru egalitate între femei și bărbați*, publicată în MO nr. 134-137 din 25.08.2006.

²⁴ Este vorba de *Hotărârea Guvernului nr. 106 din 30.01.2006 cu privire la instituirea unor consilii și comisii și abrogarea unor hotărâri ale Guvernului*, publicată în MO nr. 21-24 din 03.02.2006. O altă denumire dată acestui Consiliu este cea de Consiliu guvernamental pentru problemele persoanelor cu dizabilități; vedeți, bunăoară, anexa nr. 1 la *Hotărârea Guvernului nr. 106 din 30.01.2006*.

²⁵ Bunăoară, într-un comunicat de presă plasat pe pagina de internet a Guvernului Republicii Moldova în data de 25.03.2011, vedeți on-line: < <http://www.gov.md/libview.php?l=ro&idc=436&id=3594> >, citim că „[p]rincipala temă de discuție [la ședința Consiliului din data specificată] au fost acțiunile întreprinse de autoritățile publice centrale pentru implementarea Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități”.

²⁶ *Supra* nota 13.

²⁷ Vedeți pct. 1 din *Regulamentul Comisiei naționale pentru elaborarea rapoartelor inițiale și periodice privind implementarea convențiilor internaționale la care Republica Moldova este parte* (în continuare „*Regulamentul Comisiei naționale*”), aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 225 din 01.03.2006, ibid.*

²⁸ Vedeți alineatul întâi nenumărat din pct. 4 al *Regulamentului Comisiei naționale, ibid.*

²⁹ În art. 1 din *Legea nr. 1349-XIII din 17.10.1997 cu privire la avocații parlamentari* (în continuare „*Legea cu privire la avocații parlamentari*”), publicată în MO nr. 82-83 din 11.12.1997, se spune că „[a]ctivitatea avocatului parlamentar este menită să asigure garantarea respectării drepturilor și libertăților constituționale ale omului de către autoritățile publice centrale și locale, instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, asociațiile obștești și persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile”.

³⁰ Vedeți art. 4 (1), *ibid.*, care dispune: „Parlamentul numește 4 avocați parlamentari, egali în drepturi, unul dintre care este specializat în problemele de protecție a drepturilor copilului”.

³¹ Acesta, potrivit pct. 10 din *Regulamentul Centrului pentru Drepturile Omului*, aprobat prin *Hotărârea Parlamentului nr. 57-XVI din 20.03.2008 de aprobare a Regulamentului Centrului pentru Drepturile Omului, a structurii, a statului de funcții și a modului de finanțare a acestuia*, publicată în MO nr. 81 din 25.04.2008, mai este denumit și avocat al copilului.

³² Republica Moldova participă la această Convenție în virtutea *Hotărârii Parlamentului nr. 408-XII din 12.12.1990 despre aderarea R.S.S. Moldova la Convenția internațională cu privire la drepturile copilului*, publicată în B.Of. nr. 12 din 30.12.1990. Republica Moldova mai participă atât la *Protocolul facultativ cu privire la implicarea copiilor în conflicte armate la Convenția privind drepturile copilului din 25 mai 2000*, cât și la *Protocolul facultativ la Convenția privind drepturile copilului referitor la vânzarea de copii, prostituția copiilor și pornografia infantilă din 25.05.2000*. La primul dintre aceste două protocoale Republica Moldova participă în virtutea *Legii nr. 15-XV din 06.02.2004 pentru ratificarea Protocolului facultativ cu privire la implicarea copiilor în conflicte armate la Convenția privind drepturile copilului*, publicată în MO nr. 39 din 05.03.2004, iar la cel de-al doilea - în virtutea *Legii nr. 29-XVI din 22.02.2007, supra* nota 5.

³³ Adică a corespunderii acestora cu actele juridice internaționale privitoare la drepturile omului.

³⁴ Nefirească din simplul motiv că rațiunea de a fi a unei Curți Constituționale este de a verifica dacă un act normativ, inclusiv un tratat internațional, este sau nu conform *Constituției* și nu invers sau diferit, când obiect al controlului Curții Constituționale ar fi compatibilitatea unui act normativ intern cu unul internațional, în speță cu un tratat internațional.

³⁵ Și anume, împotriva art. 135 (1) din *Constituție*, unde atribuțiile Curții Constituționale sunt enumerate în mod limitativ și nu exemplificativ.

³⁶ Vedeți, în special, art. 23 (1) din *Legea cu privire la avocații parlamentari, supra* nota 29.

³⁷ Republica Moldova a devenit parte la *Protocolul opțional la Convenția împotriva torturii și altor pedepse sau tratamente cu cruzime, inumane sau degradante prin Legea nr. 66-XVI din 30.03.2006, supra* nota 8.

Prezentat: 8 august 2012.

E-mail: eduard.serbenco@gmail.com

Tribuna tânărului cercetător



Unele referințe privind asigurarea accesului la informație și transparenței în procesul de administrare

Galina MARDARE,
magistru în administrația publică,
metodist,
Departamentul dezvoltare profesională,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The application of the legal framework on administrative transparency in the Republic of Moldova, here we refer to the Law on access to information, including the transformation of the administrative culture into a democratic and transparent one, raises essential obstacles at present, especially for the countries with vulnerable economies, that have a limited budget for putting into practice a general program of additional measures.

Actualmente, mijloacele de acțiune ale transparenței administrative constituie instrumente prioritare în activitatea unui guvern deschis și democratic, care are drept obiectiv modernizarea administrării de stat în contextul integrării europene. Doar în condițiile în care există un schimb liber de informații poate fi asigurată transparența administrativă, evitându-se, astfel, fenomenul secretomaniei în instituțiile publice și, prin urmare, realizându-se dreptul cetățenilor de a fi informați, adică dreptul la transparența administrativă. Strategiile privind modernizarea administrației publice în Republica Moldova pot fi eficiente doar dacă se vor depune eforturi considerabile în vederea aplicării mijloacelor de acțiune ale transparenței administrative.

Mijloacele de acțiune ale transparenței administrative generează schimbări profunde în toate domeniile, preponderent în cel al administrației publice.

Strategia de dezvoltare privind modernizarea administrației publice în Republica Moldova, orientată spre cetățean, prevede promovarea transparenței reale a procesului de administrare, în conformitate cu cadrul legal privind transparența administrativă și accesul la informație. [1]

„Transparența în activitatea instituțiilor administrației publice constituie o

caracteristică fundamentală a societății democratice. Democrația este de neînchipuit fără realizarea eficientă a dreptului la informare”, menționează Sergiu Cornea, doctor în politologie, în articolul “Cadrul legal privind transparența administrativă în activitatea administrației publice locale”, inserat în culegerea de materiale ale Conferinței teoretico-practice din 20 mai 2004, desfășurată la Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova cu tema: “Probleme actuale ale teoriei și practicii administrației publice prin prisma cercetărilor colaboratorilor Academiei”.

Dreptul cetățenilor Republicii Moldova de a avea acces la informație este garantat de textul constituțional (art. 34) și cuprinde: „*Dreptul persoanei de a fi informată prompt, corect și clar asupra măsurilor preconizate și, mai ales, asupra măsurilor luate de autoritățile publice, precum și obligația autorităților publice de a crea condițiile materiale și juridice necesare pentru difuzarea liberă și amplă a informației de orice natură*”.

Legea privind accesul la informație dezvoltă acest drept și stabilește procedura necesară exercitării lui. Indiscutabil, această lege oferă posibilitatea de a cunoaște mai bine administrația publică și, drept consecință, de a o controla.

Actualmente, unul dintre cele mai am-

ple  i mai recente acte normative referitor la transparența administrativă este Legea Republicii Moldova privind accesul la informație (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 88-90, 28.07.2000)  i Legea privind transparența în procesul decizional (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217, 05.12.2008). Anume aceste legi  i creează cadrul necesar asigurării unei transparen e reale în administrația publică.

Legea privind accesul la informație are drept scop crearea cadrului normativ general al accesului la informațiile oficiale, clasificarea informațiilor cu accesibilitate limitată  i protecția lor, eficientizarea procesului de informare a populației  i a controlului efectuat de către cetăţeni asupra activităţii autorităţilor  i instituțiilor publice, precum  i stimularea formării opiniilor  i participării active a populației la luarea deciziilor în spirit democratic.

 n scopul asigurării executării Legii privind accesul la informație, Centrul «Acces-info» a elaborat unele recomandări practice, care au un caracter de îndrumare  i nu constituie o sursă autentică de drept. Aceste recomandări se adresează tuturor furnizorilor de informații (autorităţi  i instituții publice), defini i astfel prin Legea privind accesul la informație  i stabilesc principiile, procedurile  i regulile de aplicare corectă  i eficiență a Legii menționate. Potrivit acestor recomandări, **obiectivele de bază ale Legii privind accesul la informație sunt: garantarea dreptului de acces la informație, protecția informațiilor cu accesibilitate limitată, garantarea căilor de atac.** [2]

La aplicarea Legii privind accesul la informație este necesar de a respecta următoarele principii: *dezvăluirea maximă, autonomia, obligativitatea publicării informațiilor de maximă importan ă, promovarea unei guvernări transparente, soluționarea cererilor de informații operativ  i impar ial, anun area preventivă a publicului la întrunirile din cadrul instituțiilor publice etc.* [3]

Principiul maximei transparen e este primordial pentru libertatea de informare, care se află la baza democratizării unui stat de drept. Pornind de la acest deziderat, literatura de specialitate  i chiar practica administrativă argumentează oportunitatea

acestui principiu. Tocmai de aceea necesită a fi înscris în Constituția Republicii Moldova, mai mult dec t atât, Legea Supremă trebuie să prevadă ca actele normative care nu respectă principiul maximei transparen e să fie amendate sau respinse. Prin urmare, devine absolut vital ca ** ntreg cadrul legal să fie interpretat astfel încât să respecte Legea privind accesul la informație.** [4]

Un alt principiu important al Legii constă în faptul că funcționarii publici nu trebuie să fie în nici un fel sanc iona i pentru furnizarea informațiilor oficiale, chiar dacă se dovedeşte că în conformitate cu Legea privind accesul la informație nu erau obliga i să facă acest lucru. Este esen ial ca acest cult al secretomaniei să fie combătut, mai ales în țările atât de numeroase, în care funcționarii publici nu furnizează informație din teama că vor fi pedepsi i.  n acest context, amintim că ** n anul 1986, Organizația Statelor Americane a adoptat o Convenție împotriva corupției, care acordă protecție pentru whistleblowers – persoanele care difuzează informații despre nereguli sau cele care le semnalează trebuie protejate.** Aceeaşi protecție este prevăzută de convențiile anticorup ie civile  i penale, adoptate de Consiliul European. [5]

De asemenea, este argumentat **sistemul de asigurare a liberului acces la informație,** care cuprinde: posibilitatea atacării refuzului de a furniza informațiile prin intermediul înaintării unei reclama ii administrative organului, care încalcă dreptul la informație  i instan ei de judecată, organizarea  i activitatea subdiviziunilor de informare  i relații cu publicul, desemnarea  i instruirea persoanelor responsabile de furnizarea informațiilor.

O altă modalitate de asigurare la fel de importantă este atitudinea opiniei publice, care neapărat trebuie luată în considerare. Totuşi considerăm că *nu este suficient ca opinia publică sau instan a de judecată să asigure realizarea transparenței administrative.* Este necesar ca însăşi administrația publică să ia măsuri concrete în vederea asigurării transparenței în procesul de administrare. Prin urmare, modalitatea principală de asigurare a transparenței este însăşi activitatea

deschisă și responsabilă a autorităților administrației publice. Altfel spus, autoritățile publice și funcționarii publici trebuie să caute ei înșiși modalități de asigurare și promovare a transparenței administrative.

Potrivit articolului 5 al Legii privind accesul la informație, în calitate de subiecți ai Legii figurează furnizorul de informații și solicitantul informației, de asemenea, conform alin. 3 al aceluiași articol, „pot solicita informații oficiale: a) orice cetățean al Republicii Moldova; b) cetățenii altor state, care au domiciliul sau reședința pe teritoriul Republicii Moldova; c) apatrizii stabiliți cu domiciliul sau cu reședința pe teritoriul Republicii Moldova. În acest context, propunem următoarele precizări, extrase din argumentele autorilor, care semnează studiul privind monitorizarea transparenței administrative, sub egida organizației nonguvernamentale Transparen- cy International Moldova. [6]

În cadrul unor dezbateri asupra Legii privind accesul la informație a fost exprimată ideea că persoanele juridice nu pot fi solicitanți ai informațiilor oficiale, dreptul în cauză fiind recunoscut doar cetățenilor Republicii Moldova și, în anumite condiții, cetățenilor străini și apatrizilor. Autorii studiului apreciază ca fiind greșit acest punct de vedere și iată care sunt argumentele. Mai întâi, este eronată contrapunerea a două noțiuni care nu au același gen proxim, adică aparțin unor ramuri de drept diferite.

Conceptul „cetățean” este al dreptului constituțional, corelativele lui fiind, cum rezultă, de altfel, și din textul de lege citat, „cetățean străin” și „apatrid”. Conceptul „persoană juridică” aparține dreptului civil, corelativul lui fiind „persoană fizică”, ambele având genul proxim „subiectele de drept civil” sau „persoanele”, folosind termenii din Codul civil. În această ordine de idei, legiuitorul, atunci când utilizează termenul „persoane” (art. 10, 22, 23 din Legea privind accesul la informație), nu face deosebirea dintre persoane fizice și persoane juridice, iar *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*. Această idee este confirmată și prin art. 4, alin. (1) al Legii: „Oricine, în condițiile prezentei legi, are dreptul de a căuta, de a primi și de a face cunoscute informațiile oficiale”. Mai

mult decât atât, potrivit art. 12, alin. (3) din aceeași Lege, „cu excepția cazurilor solicitării informațiilor cu caracter personal, solicitantul poate să nu indice în cerere datele sale de identificare”.

Prin urmare, concluzia nu poate fi decât una: pentru legiuitor nu a fost o chestiune de principiu cine depune cererea în cauză: o persoană fizică sau o persoană juridică. De altfel, calitatea de fondator (membru) sau reprezentant al unei persoane juridice nu o exclude pe cea de cetățean. Un ziarist, de exemplu, fie că depune cererea de acces la informație din nume propriu, fie că o face în numele ziarului, care l-a împuternicit, este și într-un caz, și în altul, cetățean al Republicii Moldova. În acest context, amintim că dreptul la informație este unul din drepturile fundamentale prevăzute de Constituție, iar, în scopul unei exercitări eficiente a acestuia, cetățenii au dreptul de asociere. În consecință, dacă oricare cetățean al Republicii Moldova în parte este în drept să solicite informații oficiale, cu atât mai mult, este în drept să facă acest lucru organizația – persoană juridică constituită din mai mulți cetățeni.

În această ordine de idei, autorii studiului conchid că ar fi existat o problemă reală de interpretare a subiecților potrivit Legii privind accesul la informație numai în cazul în care Legea nu ar fi numit ca solicitanți de informații oficiale cetățenii, ci persoanele fizice. În acest caz, într-adevăr, potrivit argumentului logic *per a contrario*, urma să deducem că persoanele juridice nu au acest drept. Însă deoarece legiuitorul de la 2000 a numit titular al dreptului de acces la informație cetățeanul, distincția dintre persoanele fizice și persoanele juridice, nu mai prezintă interes.

Dificultăți de interpretare a Legii privind accesul la informație. Una dintre concluziile desprinse în urma studiului privind monitorizarea Legii privind accesul la informație este înțelegerea eronată a acestei Legi de către unii dintre furnizorii de informații. De exemplu, la întrebarea referitoare la numărul cererilor de acces la informație, înregistrate în instituția respectivă, unii au prezentat cifre exagerate (mii, zeci de mii de cereri), fără să precizeze dacă acestea erau anume cereri de acces la informație, alții au

inclus în cifrele prezentate diverse tipuri de cereri, peti ii, demersuri, interpelări. Confuzia este determinată în parte, probabil, de formularea imprecisă din **art. 15, alin. (1) din Legea privind accesul la informație**: „Cererile scrise cu privire la accesul la informație vor fi înregistrate în conformitate cu legislația cu privire la registre  i petiționare”.

Chiar dacă cele două instituții juridice – accesul la informație  i peti ia (reglementate prin legi diferite) – au mai multe similitudini, totu i ele nu trebuie confundate. Dacă prin peti ie (instituție a dreptului administrativ) se contestă un act administrativ, atunci prin accesul la informație (instituție a dreptului constitu ional) se asigură accesul la informațiile oficiale.  n acest context, menționăm faptul că accesul la informație are un regim juridic distinct, iar pentru soluționarea eficientă a cererilor de acces la informații se impune înregistrarea separată a acestora de către furnizor.

Readresarea ilegală a cererilor de acces la informație.  n articolul 17 „Readresarea cererilor” din Legea privind accesul la informație este inserată o normă fără de care instituția de drept în cauză ar fi ineficientă.  n conformitate cu acest articol, „cererea de furnizare a informației poate fi readresat  altui furnizor, cu informarea obligatorie a solicitantului în decurs de 3 zile lucrătoare de la momentul primirii cererii  i cu acordul solicitantului, în următoarele cazuri: a) informația solicitată nu se află în posesia furnizorului sesizat; b) informația solicitată de inut  de alt furnizor ar satisface mai deplin interesul fa  de informație al solicitantului”. Așadar, **cererea de acces la informație** poate fi readresat  doar ** n termen de 3 zile lucrătoare de la momentul primirii cererii  i cu acordul solicitantului**. Vom remarca faptul că este o regulă care, indiscutabil, limitează practica birocratică de a purta cet teanul de la o autoritate la alta. Tocmai de aceea, atunci când solicitantului de informații i se cere acordul de readresare a cererii, acesta trebuie să se convingă de argumentarea acesteia pentru a nu se pomeni urcat în „caruselul birocratic”.

La întrebarea, „ n câte cazuri informația a fost oferită contra plată?”, majoritatea instituțiilor monitorizate nu au indicat

niciun caz, neg nd categoric încasarea plăţilor. Aceasta din cauza necunoa terii, probabil, a prevederilor Legii privind accesul la informație  i anume **art. 12, alin. (5)**: „Elaborarea  i furnizarea unor informații analitice, de sinteză sau inedite pot fi efectuate în baza unui contract între solicitant  i furnizorul de informații, contra unei plăţi negociabile, dacă furnizorul va fi disponibil  i în drept sa realizeze o asemenea ofertă”, precum  i **art. 20** intitulat „Plăţi pentru furnizarea informațiilor oficiale”.

Practica judiciară. Pornind de la faptul că **soluționarea cererilor de acces la informație, prin garantarea dreptului constitu ional la informație depinde, în cea mai mare măsură, de competența și corectitudinea persoanei responsabile de furnizarea informațiilor**, exper ii în cadrul monitorizării dreptului la informație au înregistrat mai multe cazuri de nesoluționare a cererilor de acces la informație. Acest adevăr este confirmat  i de jurisprudența în materie, care atestă câstiguri de cauză (fie  i pu ine)  n favoarea solicitanţilor de informație. Cu toate acestea, practica judiciară nu cunoa te vreun caz de sancționare a persoanelor cu funcție de răspundere în temeiul art. 199/7, „ nc lcarea legislației privind accesul la informație”, prevăzut de Codul cu privire la contravențiile administrative.

Articolul 24 din Legea privind accesul la informație prevede că, „ n funcție de gravitatea efectelor pe care le-a avut refuzul nelegitim al funcționarului public, responsabil pentru furnizarea informațiilor oficiale, de a asigura accesul la informația solicitată, instan a de judecată decide aplicarea unor sancțiuni în conformitate cu legislația”.  n această ordine de idei, menționăm că **Codul penal (art. 180)  i Codul cu privire la contravențiile administrative (art. 199/7) prevăd răspunderea penală, respectiv, administrativă a persoanelor cu funcție de răspundere pentru încălcarea dreptului de acces la informație.**

 n concluzie,  inem să subliniem faptul că Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 982 privind accesul la informație la 11 mai 2000, însă misiunea organului legislativ suprem nu sf r e te în momentul adoptării legii, ci continuă  i după aceasta

prin supravegherea executării acesteia. Pornind de la acest fapt, autorii studiului privind monitorizarea transparenței administrative au adresat Comisiei pentru cultură, știință, învățământ, tineret și mijloace de informare în masă (actualmente Comisia cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media) a Parlamentului Republicii Moldova o **cerere prin care a fost solicitat răspunsul la întrebarea dacă Parlamentul Republicii Moldova supraveghează executarea și eficiența Legii privind accesul la informație**, conform articolului 25 al Legii, potrivit căruia „*Guvernul, în termen de 3 luni: va înainta Parlamentului propuneri cu privire la aducerea legislației în concordanță cu prezenta lege, inclusiv la stabilirea responsabilității pentru acțiunile ce constituie încălcări grave ale dreptului de acces la informație*” și dacă „există în Parlament proiecte privind modificarea sau completarea Legii privind accesul la informație, cine sunt autorii și care este conținutul acestora?” Aceeași cerere a fost adresată Guvernului Republicii Moldova, autoritate chemată să organizeze executarea legilor, prin care a fost solicitat răspunsul în vederea executării prevederilor art. 25 din Lege, precum și dacă există la Guvern proiecte privind modificarea sau completarea Legii privind accesul la informație, cine sunt inițiatorii, care este conținutul acestora?” În afara faptului că această cerere de acces la informație a fost soluționată peste termenul limită prescris de Lege, răspunsul a fost obținut de la Ministerul Justiției, care a formulat următoarele: „Cât privește aducerea legislației în concordanță cu prezenta Lege, Codul cu privire la contravențiile administrative (art. 199/7) și Codul penal (art. 180) stabilesc răspunderea administrativă și, respectiv, răspunderea penală pentru acțiunile ce constituie încălcări grave ale dreptului de acces la informație.” De asemenea, a fost anexată informația, precum că Ministerul Justiției nu dispune de o bază de date computerizată, care să țină la evidență inițiativele legislative ale Guvernului, precum și, în special, proiectele privind modificarea sau completarea Legii privind accesul la informație.

Așadar, **existența unor inițiative legislative de modificare sau completare a**

Legii privind accesul la informație rămân a fi studiate și aprobate. În această ordine de idei, adăugăm pe marginea acestei chestiuni controversate că unii susțin că Legea este reușită, alții – că ar putea fi îmbunătățită prin identificarea criteriilor de monitorizare, evaluare și control, prin elaborarea unor proiecte, planuri, strategii în vederea unei funcționalități eficiente a întregului cadru legal privind transparența administrativă din Republica Moldova.

În concluzie, vom remarca că un rol decisiv în procesul de implementare a cadrului legal privind transparența administrativă în Republica Moldova revine activităților de instruire a funcționarilor publici întru schimbarea mentalității privind dreptul la informație și dezvoltarea ascendentă a relațiilor dintre administrație și cetățeni în domeniul respectiv.

Președintele Centrului de promovare a libertății de exprimare și a accesului la informație “Acces-info”, cunoscut ziarist și publicist, fost deputat în Parlamentul Republicii Moldova, coautor al manualului pentru funcționarii publici „Liberul acces la informație”, Vasile Spinei, subliniază, precum că acesta „*este conceput ca sursă de inspirație pentru funcționarii publici în scopul eficientizării activității administrative, sporind, astfel, încrederea și aprecierea publicului*”.

Prima parte a manualului se referă la conceptul și principiile ce stau la baza liberului acces la informație. Partea a doua îi vizează direct pe funcționarii, responsabili de solicitarea cererilor de informații. Președintele Centrului a remarcat, în prefața acestui manual, următoarele: „**În ultimii zece ani, mai multe țări au elaborat legi cu privire la liberul acces la informație**, printre acestea numărându-se **Fiji, Japonia, Mexic, Africa de Sud, Coreea de Sud, Thailanda, Trinidad-Tobago, Marea Britanie**, precum și majoritatea țărilor din Europa Centrală și de Est. Aceste țări s-au alăturat unor astfel de state, precum **Suedia, SUA, Finlanda, Olanda, Australia și Canada**, care promulgaseră asemenea legi cu mult timp în urmă”. Același autor este de părerea că „*totuși legea în sine este doar un prim pas. Punerea ei în aplicare, inclusiv transformarea culturii administrati-*

ve în una democratică  i transparentă, ridică mari obstacole, mai ales  rilor cu economii vulnerabile, unde bugetul de stat pentru punerea în aplicare a unui program general de măsuri complementare este limitat”.

 n ultimii ani, mecanismul de implementare a Legii privind accesul la informație în Republica Moldova  si conturează noi obiective:  ncurajarea solicitării de către cetăteni a informației de la autoritățile publice; facilitarea exercitării dreptului de acces la informația publică; asigurarea transparenței administrative la toate nivelurile, promovarea unei mai bune furnizări a informației publice. Ex-președintele Curții Constituționale, Victor Pușcaș, încă la primul mandat, referindu-se la mecanismul de implementare a Legii date, a menționat în prefața culegerii *“Dreptul tău: accesul la informație”*, care cuprinde legislația Republicii Moldova, acte internaționale cu privire la transparența administrativă că aceasta va dura mai mulți ani, deoarece nici instituțiile de stat, nici societatea civilă încă nu sunt pregătite suficient pentru a implementa eficient Legea privind accesul la informație, de aceea este necesar un efort comun al ambelor părți. De asemenea, Președintele Curții Constituționale afirma că „aderarea la Convenția Europeană pentru Drepturile Omului  i a Libertăților Fundamentale, adoptarea Legii privind accesul la informație, racordată la rigorile normelor internaționale, includerea unor numeroase prevederi ce țin de libertatea de exprimare  i liberul acces la informație în diverse acte normative constituie un pas înainte pe f gașul democratizării societății, construirii societății bazate pe drept. Dar a avea legi bune încă nu e totul. Ele trebuie să fie implementate, cunoscute  i respectate.”

 n concluzie, vom remarca că atât perfectarea cadrului legal privind transparența administrativă în Republica Moldova, cât  i tendințele de elaborare a mecanismului de implementare a Legii privind accesul la informație fac parte din procesul de modernizare a administrației publice, iar acest proces nu este de conceput în afara unei societăți deschise spre transparență, integrare  i globalizare.

Actualmente, importanța adoptării Legii privind accesul la informație este incontestabilă  i oportună pentru Republica Moldova,

este o acțiune cu caracter politic, care obligă să promovăm un cadru legal în materie de transparență, ajustat la standardele internaționale.

 n urma unor studii privind etapele de monitorizare a implementării cadrului legal privind transparența administrativă, constatăm faptul că acesta r m ne a fi interpretat în calitate de rezultată a unei evoluții de lungă durată  i a unor eforturi constante în promovarea primatului cetățeanului în afacerile publice prin garantarea  i asigurarea dreptului de acces la informații.

Prin urmare, considerentele enunțate în lucrare denotă faptul că edificarea conceptului de transparență administrativă urmează să implementeze un caracter consecutiv  i gradual, deoarece acesta a devenit un element important, care este dictat de cerințele actuale privind modernizarea administrației publice din Republica Moldova.

 ntru atingerea acestui scop, vom expune unele propuneri  i recomandări, care ar conduce la transformarea culturii administrative în una democratică  i transparentă:

1. La elaborarea eventualului **Cod al accesului la informație**, a **viitoarei Carte a solicitantului de informație în raport cu administrația publică** să se creeze un grup reprezentativ de lucru, în care să nu lipsească exponenții societății civile, or, elaborarea unor legi cu caracter complex, cum ar fi codurile, necesită crearea unor grupuri speciale de lucru, adică implicarea unui potențial intelectual combinat.

2. Efectuarea unor modificări în Legea privind accesul la informație, Legea cu privire la registre  i Legea cu privire la petiționare, care ar obliga instituțiile să țină o evidență separată a cererilor privind accesul la informație.

3.  n scopul executării art. 25 al Legii privind accesul la informație, care prevede că „Guvernul, în termen de trei luni, va înainta Parlamentului propuneri cu privire la aducerea legislației în concordanță cu prezenta lege, inclusiv la stabilirea responsabilității pentru acțiunile ce constituie încălcări grave ale dreptului de acces la informație”, propunem îmbunătățirea mecanismului de înlăturare a pre-

judiciului, cauzat solicitanților prin încălcarea dreptului de acces la informație, anume prin rigurozitatea funcționării regimului de sancționare. Astfel, sintagma „stabilirea responsabilității pentru acțiunile ce constituie încălcări grave ale dreptului de acces la informație” trebuie să fie suplinită prin fixarea unor reguli și mecanisme de aplicare.

BIBLIOGRAFIE

1. Platon M. Strategia și realizările posibile în modernizarea administrației publice. Secția Editare AAP. Chișinău, 1999, 56 p.
2. Colectiv de autori, Aplicarea Legii privind accesul la informație: Recomandări practice. Editura Centrului “Acces-info”. Chișinău, 2003, 70 pag.
3. Colectiv de autori. Dreptul tău: accesul la informație. Editura Universul, Chișinău, 2002, 359 p.
4. Popa V. Autoritățile publice ale Republicii Moldova. Compendium privind structura, organizarea și funcționarea lor. Editura Tish. Chișinău, 2004.
5. Colectiv de autori. Liberul acces la informație: Manual pentru funcționarii publici, Editura Centrului “Acces-info”, “Balacron”, Chișinău, 2004.
6. Cozonac C., Guja Ia., Munteanu P. Monitorizarea accesului la informație. Transparency International Moldova. Editura Bons Offices, Chișinău, 2004, 189 p.
7. Bryane Michael, Rainer Kattel, Wolfgang Drechsler, Dezvoltarea capacităților de guvernare / Provocări pentru țările din Europa Centrală și de Est, Editura Elan Poligraf. Chișinău, 2005, 279 p.

Prezentat: 05 septembrie 2012.

E-mail: galina-mardare@rambler.ru

Analiza procesului decizional prin prisma reperelor  tiin ifice ale cadrului bibliografic interna ional

Oleg SOLOMON,
doctorand,
Academia de Administrare Publică
de pe l ngă Preşedintele Republicii Moldova

SUMMARY

One of the most common activities of human beings is that of decision-making. There are easy as well as difficult decisions, there are important and irrelevant decisions, one must face personal and professional decisions. A vast amount of effort has been devoted to explore this subject. Psychologists have studied how decision-makers work under different conditions. From a philosophical perspective, even the existence of such a thing as a good decision has been questioned. The logical approach has contributed to the understanding of the decision-making process. Mathematics, including Statistics, has played a major role in providing a formal structure for the process and defining criteria for optimality. Under the heading of Decision Theory, the literature offers an account of the ways people actually make decisions and a discussion on the mechanisms underlying this behavior.

Deciziile temeinic  i judicios fundamentate reprezint  fundamentul func ional al oric rei activit ţi manageriale eficiente.  n lumea complexă  i contradictorie în care activăm, adoptarea și aplicarea unor decizii performante la nivel de organizație  i individ, sunt din ce în ce mai dificile  i, totodată, necesare. Ultimele decenii marchează atât în plan teoretico-metodologic, c t  i în cel aplicativ o amplificare a procesului de cercetare a elementelor decizionale.  n acest context, specialiștii au elaborat numeroase abordări  i metode de natură să reducă riscul  i incertitudinea inerente proceselor decizionale.  n procesul de formare  i perfecționare managerială se alocă un spa iu major problematicei decizionale  i, îndeosebi, dezvoltării capacităţii  i know-how-ului decizional. Lucrările consacrate deciziilor, de regulă, sunt elaborate de specialiști în matematică, statistică, psihologie sau economie, purt nd amprenta viziunii specifice domeniului în care se încadrează autorii ca profesionişti.

Gary Johns defineşte, în lucrarea sa „Comportament organizațional:  n elegerea  i conducerea oamenilor în procesul muncii”, procesul decizional drept proces prin care se

dezvoltă angajarea față de un anumit curs al ac iunii, pentru rezolvarea unor probleme. [1]

 n opinia autorului, procesul decizional rațional, din punct de vedere structural, cuprinde etapele de identificare a problemei, de căutare a informațiilor relevante, de dezvoltare  i evaluare a solu iilor alternative, de alegere  i implementare a celei mai bune solu ii, de monitorizare  i evaluare a solu iei implementate. Strategia de decizie, care este complet informată, perfect logică  i orientată spre profitul economic, este denumită de autor ra ionalitate perfectă. Pe motiv că ra ionalitatea perfectă este utilă doar în cazurile teoretice, autorul propune folosirea termenului de ra ionalitate limitată, unde, deşi se fac încercări de a se ac iona rațional, totuşi oamenii sunt limita i în capacitatea lor de a obține  i procesa informații, sunt constr nşi de timpul limitat pentru rezolvarea problemei  i predomină considera iile politice. [1] Ra ionalitatea limitată, se menționează în lucrare, are drept scop, în majoritatea cazurilor, doar de a satisface situațiile decizionale,  i nu de a le maximaliza. [1] Studiind procesul decizional de grup, autorul relevă că, în

general, grupurile produc soluții mai multe și mai eficiente decât o fac indivizii care activează separat și că performanța grupului este superioară celei a individului mediu din grup. [1]

În contextul îmbunătățirii procesului decizional în organizații, autorul prezintă cu titlul de recomandare utilizarea tehnicilor de instruire a liderilor de discuție, stimularea și managementul controverselor, utilizarea tehnicilor de brainstorming tradițional și electronic, tehnica grupului nominal, tehnica Delphi, tehnica grupurilor electronice de decizie, precum și tehnica „avocatul diavolului”. [1]

Inferând cele relatate de autor, considerăm că, în componența structurală a procesului decizional, este omisă sau expusă în mod nedeslușit etapa de diagnosticare a problemei, de formulare a scopului și obiectivelor pentru situația decizională, precum și cea de stabilire a criteriilor pentru examinarea alternativelor decizionale.

Unul dintre cei mai mari cercetători ai procesului decizional din cadrul organizațiilor publice este Herbert Simon, care subliniază în lucrarea sa „Comportamentul administrativ: studiu asupra proceselor de luare a deciziilor în structurile administrative” că decizia este corectă dacă alege mijloacele potrivite pentru atingerea scopurilor desemnate. Autorul menționează că ființele umane nu sunt întotdeauna sau, în general, nu sunt raționale și că concepția raționalității umane este una eronată, care a pătruns în teoria politică utilitară și teoria economică clasică, dar, în cele din urmă, fiind decisiv respinsă de cercetările moderne din psihologie și sociologie. [2, p.57] În opinia autorului, sarcina deciderii presupune parcurgerea etapelor de enumerare a strategiilor alternative, determinarea tuturor consecințelor pentru fiecare strategie, precum și evaluarea comparativă a acestor seturi de consecințe. [2, p.61] Criteriul eficienței dictează cea alegere a alternativelor, care produce cel mai mare rezultat pentru aplicarea dată a resurselor. [2, p.197] Capacitatea sau puterea de a reuși în realizarea scopului trasat sau rata dintre investiție și produs, efort și rezultat, cheltuală și venit, rata performanței reale față de performanța standard, ceea ce a fost realizat

și ceea ce s-ar fi putut realiza, reprezintă definițiile enunțate de către autor pentru termenul „eficiență” în contextul organizării și desfășurării procesului decizional. [2, p.199] În consecință, autorul decelează faptul că criteriul eficienței, așa cum este aplicat la deciziile administrative, este strict analog conceptului de maximalizare a utilității din teoria economică. Recunoașterea faptului că deciziile reale nu corespund raționalității nu constituie o premisă pentru a aduce critici administratorului, care trebuie să acționeze, indiferent dacă posedă sau nu informația necesară pentru raționalitatea completă a deciziilor sale, ci constituie un argument pentru a critica scuzele care ar face o virtute din ignoranța administratorului și ar pune la îndoială necesitatea programelor extensive de cercetare în această direcție. [2, p.204] Pentru realizarea eficienței, administratorului îi este indicat să compare diverse alternative de cheltuieli, din punctul de vedere al rezultatelor și costurilor și cu resurse limitate să se maximizeze rezultatele. [2, p.206] Documentul bugetar, reliefează autorul, reprezintă mijlocul major pentru perfecționarea proceselor guvernamentale de luare a deciziilor, atât legislative, cât și administrative. Perfecționarea metodelor bugetare permite distribuirea mai eficientă a activității funcționale între agențiile care determină politica și cele care o implementează, sinergic contribuind la eficientizarea procesului decizional. [2, p.208]

În acest context, considerăm, că perfecționarea metodelor bugetare contribuie la îmbunătățirea procesului decizional, dar nu este factorul determinant pentru acesta, pe motiv că procesul și exercițiul bugetar se realizează în funcție de prioritățile statului la un anumit timp.

O altă lucrare, care a plasat fenomenul decizional din cadrul organizațiilor înaintea procesului de cercetare științifică, este și cea a autorilor Michael Howlett și M. Ramesh, intitulată „Studiul politicilor publice: cicluri și subsisteme ale politicilor”. [3] Până la mijlocul anilor '60 ai secolului trecut, menționează autorii, discuțiile vizavi de procesul luării deciziilor în politica publică se purtau între modelele incremental și rațional. Mo-

delul rațional era preferat pentru faptul că arăta cum ar trebui luate deciziile, pe c nd modelul incremental descria cel mai bine procesul existent la nivelul autorit tilor din administrația publică, fapt ce a determinat, ca în anii "70 ai secolului al XX-lea să fie întreprinse eforturi de elaborare a unor modele alternative de adoptare a deciziilor în cadrul organizațiilor complexe,  ncerc ndu-se chiar o sinteză a modelelor rațional  i incremental. [3] Stadiul luării deciziilor în procesul politicii publice este reprezentat de alegerea din mai multe alternative propuse, ale căror posibile efecte au fost estimate.

Defini ia enun at  evidenciaz  c teva puncte-cheie în stadiul luării deciziilor în procesul elaborării politicii publice, decelează autorii cita i. [3] în primul rând, că luarea deciziilor nu reprezintă un stadiu independent  i nici nu este un sinonim pentru întregul proces de elaborare a politicii publice, ci se află în str ns  legătură cu stadiile precedente ale ciclului politic, ceea ce presupune alegerea unei singure opțiuni dintr-un număr relativ mic de opțiuni posibile identificate în procesul de formulare a politicii publice, pentru soluționarea unei probleme publice.  n al doilea rând, defini ia subliniază faptul că luarea deciziilor în politica publică nu reprezintă un exerci iu tehnic, ci un proces politic inerent, recunosc ndu-se faptul că deciziile privind politica publică creează „ nving tori”  i „ vin i”, chiar dacă decizia este de a nu face nimic sau de a men ine „statu-quo-ul”. [3] în continuare, autorii men iona i descriu modelele generale  i cele derivate de luare a deciziilor în cadrul politicilor publice  i anume - cel rațional, incremental  i „lada de gunoi”.

Procesul rațional de luare a deciziilor este apreciat drept model ideal, care presupune existența unui „individ rațional” care parcurge etapele de stabilire a unui obiectiv de soluționare a problemei, de analiză  i inventariere a tuturor posibilit tilor de atingere a obiectivului, de anticipare a tuturor consecințelor importante ale fiecărei strategii  i, în final, de alegere a strategiei celei mai potrivite pentru soluționarea problemei. Teoriile ra ionaliste  i au originea în ra ionalismul iluminist  i în pozitivism, curente care caută

să dezvolte cunoștințe științifice pentru îmbunătăţirea condițiilor umane. [3] Acestea se bazează pe convingerea, că problemele sociale ar trebui rezolvate științific sau rațional, prin culegerea tuturor informațiilor relevante cu privire la problemele  i solu iile lor alternative, rezult nd în alegerea celei mai bune alternative. [3] Cunoscutul analist al modelului rațional, americanul Herbert Simon, afirma într-o serie de articole  i c r i, că factorii de decizie  nt mpin  greutăţi în atingerea unui nivel de ra ionalitate comprehensivă pură în deciziile pe care le iau. [3] şi aceasta, din cauza că există limite de natură cognitivă impuse capacităţii acestora de a analiza toate opțiunile posibile, ceea ce  i determină să elaboreze un criteriu de alegere a unei variante, astfel cre ndu-se posibilitatea, ca factorii de decizie să aleagă opțiuni selectate pe temeuri de natură politică sau ideologică, dacă nu chiar la  nt mplare, fără a lua în considerare gradul de eficiența al acestora.

Modelul incremental, care anticipează mai bine comportamentul efectiv al factorilor de decizie în situații practice, este caracterizat de autori drept procesul luării deciziilor, care presupune existența unor negocieri  i compromisuri la nivelul factorilor de decizie, ghida i de interese proprii. Modelul incremental de luare a deciziilor, în opinia autorilor, a fost dezvoltat de către Charles Lindblom, cercetător al științei politice de la Universitatea Yale, [3] care sus ine, că factorii de decizie elaborează politici printr-un proces de efectuare a unor compara ii succesive limitate cu deciziile anterioare, cu care aceştia sunt familiariza i. Factorii de decizie dezvoltă în permanen a situațiile curente pas cu pas  i, puțin câte puțin, deciziile astfel luate diferă foarte pu in de cele existente. [3]  i aceasta, se menționează în continuare, rezultă, în primul r nd, din motivele de distribuire a resurselor limitate, precum  i a beneficiilor  i costurilor aranjamentelor între participanții procesului decizional.  n al doilea r nd, din cauza procedurilor standard de operare care reprezintă amprenta structurilor birocratice  i care tind să asigure prelungirea practicilor deja existente. Din moment ce se ajunge cu greu la o decizie comună, factorii

de decizie evită să ia în considerare opțiunile care diferă mult de practicile existente, ceea ce contribuie la apariția unor decizii politice, care diferă doar cantitativ de cele vechi.

Citându-l pe John Forester, criticul cel mai imuabil al modelului incremental de luare a deciziilor, autorii menționează, că incrementalismul ne-ar face să traversăm de mai multe ori intersecțiile, fără să știm încotro ne îndreptăm. [3] De asemenea, se menționează în lucrare, criticile sunt aduse și pentru caracterul său conservator (respinge schimbarea și inovația) și nedemocratic (limitează procesul luării deciziilor la negocierile din cadrul unui grup de persoane importante, responsabile cu elaborarea politicii publice). Respingerea analizelor sistematice și neglijarea alternativelor promițătoare constituie alte motive pentru care modelul este criticat, evidențiază autorii. Incrementalismul funcționează, doar atunci când există o doză mare de continuitate în natura problemelor publice analizate, ca și în mijloacele întrebunțate pentru soluționarea lor, precum și în situațiile stabile, și nu în cele neobișnuite, precum situațiile de criză.

Făcând referință la lucrările cercetătorului Amitai Etzioni, autorii relevă faptul că, pornindu-se de la limitele modelelor incremental și rațional, a fost elaborat modelul mixt de scanare, cu scopul de a contracara lipsurile celor două modele, prin combinarea unor elemente ale acestora. [3] Modelul este caracterizat printr-o căutare selectivă (scanare) a alternativelor, urmată de testarea amănunțită a celei mai promițătoare variante. Modelul permite inovația, spre deosebire de cel incremental, fără a impune cerințele nerealiste, prescrise de modelul rațional. Modelul mixt de scanare descrie în mod real procedura de luare a deciziilor, iar în situațiile în care apare un nou tip de problemă, nu este exclus să fie luată o serie de decizii incrementale, urmate apoi de un șir de decizii de o cu totul altă natură.

În același context, subliniază autorii, cercetătorii March și Olson au propus modelul tip „ladă de gunoi”, care neagă până și raționalitatea limitată acceptată de incrementalism. Cei doi au pornit de la supoziția, că procesul de luare a deciziilor este destul de

ambiguu și imprevizibil, prea puțin preocupat de căutarea mijloacelor de îndeplinire a obiectivelor propuse. Respingând caracterul instrumental al majorității celorlalte modele, March și Olsen afirmă, că oportunitățile de decizie reprezintă „o ladă de gunoi”, în care sunt aruncate de către participanți diferite probleme și soluțiile acestora. Conținutul fiecărei „lăzi de gunoi” depinde, în parte, de etichetele lipite pe celelalte lăzi, de categoria gunoiului produs la momentul respectiv, precum și de capacitatea lăzii și de viteza cu care gunoiul este colectat și îndepărtat. Metafora „ladă de gunoi”, se stipulează în lucrare, a fost folosită în mod deliberativ, pentru a risipi aura științifică și de raționalitate atribuită procesului de luare a deciziilor de către teoreticienii precedenți. Prin aceasta, March și Olsen au intenționat să evidențieze faptul că cei care elaborează politica publică nu cunosc întotdeauna obiectivele sau relațiile de cauzalitate, deciziile publice fiind deseori luate prea ad-hoc și la întâmplare pentru a fi numite incrementale și, cu atât mai puțin, raționale. În opinia autorilor citați, modelul „lada de gunoi” reprezintă o exagerare a realității, în timp ce ideile pe care le promovează pot reda limpede modul în care sunt uneori luate deciziile. Respingerea rigidității dezbaterilor sterile de tip incremental și rațional, care permit întreprinderea unor studii mai nuanțate asupra procesului de luare a deciziilor în anumite contexte instituționale, constituie punctul forte al modelului, accentuează autorii.

Analizând cele relatate apriori de către autori, deducem faptul că procesul decizional constituie o etapă distinctă în cadrul politicii publice, corelată cu celelalte etape structurale ale acesteia și care este reprezentată de alegerea din mai multe alternative propuse, ale căror posibile efecte au fost estimate. Reieșind din caracterul interdisciplinar și transcendent al procesului de luare a deciziilor în cadrul organizațiilor, în mod special în cazul situațiilor decizionale complexe, neprogramate și nestructurate, considerăm că procesul decizional presupune o gamă mult mai variată de activități, ce necesită a fi desfășurate pentru asigurarea eficienței deciziei luate.

Lucrarea „Administrație publică  i afaceri publice” semnată de Henry Nicolas, de asemenea, face parte din categoria lucrărilor ce s-au preocupat de cercetarea procesului decizional.  n lucrare se accentuează faptul că deciziile care sunt puternic informate au o mai mare legitimitate în interiorul organizației  i sunt mai bine acceptate  i implementate de acestea. [4] Organiza iile care dispun de un sistem de informare bine elaborat  i consumul de informații este unul sporit, vor fi mai eficiente în procesul decizional în comparație cu cele care resping principiile date. De asemenea, se afirmă în lucrare, sociologii au descoperit, că procesul decizional în organizații este logic într-o măsură foarte mică, pe motiv că deciziile sunt luate de oameni, iar oamenii sunt mai puțin logici. Pornind de la ideea că puterea de judecată a min ii umane este limitată la planuri mici  i simple, în comparație cu vastitatea  i complexitatea teritoriului acoperit de problemele pe care mintea umană ar trebui să le  n eleagă  i să le rezolve, autorul menționează judecata limitată a speciei umane. G ndirea speciei umane  si bazează deciziile mai mult pe modul în care este perceput statu-quo-ul dec t pe compara ia obiectivă a variabilelor cunoscute, prefer ndu-se protecția împotriva pierderilor legate de planificarea în direcția obținerii maximului în luarea deciziei, astfel încât stabilitatea este favorizată în detrimentul schimbării. Autorul pune în eviden  faptul că deciziile se iau în organizație, astfel încât să satisfacă pe cei care au luat deciziile  i să mul umeasc  destul de mult organiza ia, pentru ca aceasta să treacă peste probleme  i să supravie uieasc .  n acest context, autorul descrie procesul de luare a deciziei organizaționale ca „o ladă de gunoi”, pertinent organizațiilor caracterizate ca fiind anarhii organizate, [4] care nu- i definesc foarte precis preferin ele vizavi de anumite politici  i scopuri, dispun de standarde ambigue de dezirabilitate, structura coerentă a acestora este transformată într-o colec ie liberă de idei, tehnologia este la fel de neclară ca  i preferin ele, membrii nu  n eleg în întregime ce face organiza ia, iar participarea la procesul de luare a deciziei este foarte fluidă şi chiar dezordonată. Absen a elemen-

telor ce caracterizează costurile  i beneficiile procesului de luare a deciziei în agențiile publice oferă un teren propice pentru „gunoiul politic”.

Din considerentele că în majoritatea cazurilor procesele decizionale din cadrul autorităţilor publice se derulează conform celor relatate de autor, considerente ce se bazează pe introspec ie, ne raliem la constatările întreprinse de autor  i  mp rtă im acelea i puncte de vedere vizavi de abordarea decizională expusă.

Primul model de luare a deciziilor în cadrul procesului de elaborare a politicilor, analizat de către cercetătorul William N. Dunn în lucrarea sa „Analiza politicilor publice”, este modelul raţionalităţii comprehensive, prezentat drept o n zuin ă deplină spre eficiență.  n cadrul acestui model, ne relatează autorul, deciziile se iau în funcție de rezultatul balan ei dintre costurile  i beneficiile tuturor alternativelor disponibile, cu motiva ia folosirii eficiente a resurselor. [5] Principiul de bază al modelului este reprezentat de eficiența netă (beneficiile percepute din care se scad costurile percepute) a unei alternative dintr-o serie completă de solu ii posibile.

Următorul model de luare a deciziilor analizat de către William N. Dunn în lucrarea nominalizată este modelul incremental disjunct, care prevede că alegerile de politici rareori se conformează cerințelor modelului raţionalităţii economice.  n modelul incrementalismului disjunct, schimbarea apare atunci când decidenții  in seama doar de alternativele care diferă incremental de statu-quo, când numărul consecințelor prognozate pentru fiecare alternativă sunt limitate, când problemele  i alternativele se reformulează direct propor ional cu cantitatea informațiilor recep ionate de ultimă oră, când alternativele se analizează  i se evaluează în mod secven ial, când problemele existente se remediază în mod continuu în detrimentul rezolvărilor complete, când responsabilitățile pentru analiză  i evaluare se partajează cu mai multe grupuri din societate, astfel încât cursul alegerilor este fragmentat  i disjunct.

Ra ionalitatea limitată reprezintă urmă-

torul model de luare a deciziilor descris și analizat de către autor, model ce pornește de la faptul că cei care elaborează politici publice nu încearcă să fie raționali din punct de vedere economic în sens deplin sau comprehensiv. [5] Citându-l pe părintele modelului raționalității limitate, cercetătorul Herbert Simon, autorul susține că „*este imposibil pentru comportamentul unui singur individ, izolat, de a atinge orice nivel înalt de raționalitate, pe motiv că numărul posibilităților pe care le are de explorat și al informațiilor de care ar avea nevoie pentru a le evalua, este atât de mare, încât chiar și o aproximare a raționalității obiective este dificil de imaginat*”. [5] Astfel, Simon a propus conceptul de comportament suficient, cu referire la opțiunile în care decidenții urmăresc să identifice o acțiune, care ar fi doar suficient de bună, adică o situație în care combinarea termenilor satisfăcător și suficient produc o alegere suficientă. În astfel de situații, decidenții nu iau în calcul toate posibilitățile care pot produce cea mai mare creștere posibilă în beneficiile acțiunii, adică cea a comportamentului de maximalizare, ci doar cele mai clare alternative care vor produce o creștere rezonabilă în beneficii, caracteristică comportamentului suficient.

Un alt model cercetat de către William N. Dunn este modelul examinării mixte, care reprezintă o alternativă pentru modelele de raționalitate economică, incrementalismul disjunct și raționalitate limitată. [5] Principiul de bază al modelului examinării mixte constă în faptul că schimbarea politicilor se realizează atunci, când problemele de alegere sunt adaptate la natura problemelor cu care se confruntă creatorii de politici. Pornind de la faptul că ceea ce este rațional într-un context poate să nu fie într-altul, William N. Dunn decelează faptul că examinarea mixtă combină în mod selectiv elemente ale raționalității comprehensive cu elemente ale incrementalismului disjunct.

Modelul raționalității erotetice reprezintă următorul model descris și analizat de către autor, un model care nu este întâlnit la alți cercetători în domeniu și care reprezintă un proces constituit din întrebări și răspunsuri. În cadrul acestui model, ignoranța prevalează

în detrimentul raționalității, fenomen ce reprezintă principiul major al acestui model. În multe dintre cele mai importante situații, menționează autorul, analiștii nu cunosc relația dintre politici și nici rezultatele politicilor și termenii valorici în care rezultatele acestora ar trebui evaluate. Astfel, că recunoașterea sinceră a ignoranței este precondiția angajării într-un proces de întrebare și răspuns, care produce răspunsuri raționale optime, la întrebări care transcend experiența concrecută și depășesc dobândirea cunoașterii aflată deja la îndemâna factorilor de decizie.

Un ultim model de luare a deciziilor în cadrul politicilor publice analizat de către William N. Dunn în lucrarea sa este modelul echilibrului punctual, în care se pornește de la importanța perturbărilor externe sau a șocurilor exogene în producerea schimbărilor de politici, care sunt discontinue și de anvergură. Afirmatia fundamentală a modelului echilibrului punctual este că șocurile externe sunt o condiție necesară, dar nu și suficientă, pentru schimbările majore de politici. Condiția suficientă rezidă în faptul că imaginile politice noi și interpretările contextului politic iau naștere dintr-o dată, ca răspuns la aceste șocuri.

Realizând o analiză comparativă a abordărilor decizionale întreprinse de cercetătorii analizați anterior, pe de o parte, și modelele cercetate și prezentate de către William N. Dunn, pe de altă parte, este sesizabil faptul că cele din urmă dispun de o doză de individualitate și inovație. Atât modelul echilibrului punctual, cât și modelul raționalității erotetice reprezintă modelele ce vin cu abordări eterogene vizavi de principiile de bază, pe fundalul cărora se derulează procesele decizionale. Până și modelul incremental de luare a deciziilor, analizat și de ceilalți cercetători, este prezentat într-o formă diferențiată, atât din punct de vedere conceptual, cât și nominal.

În concluzie, vom reliefa faptul că abordările cu privire la procesul decizional, prezentate de cercetătorii nominalizați în lucrare, cuprind, cu unele excepții, aceleași definiții ale deciziei și procesului decizional, la fel și modelele de luare a deciziilor care sunt fon-

date pe acelea i principii de bază conform într-o manieră identică, atât ca formă, c t  i cărora sunt valide modelele, sunt explicate ca con inut.

BIBLIOGRAFIE

1. Gary, Johns. Comportament organizațional:  n elegerea  i conducerea oamenilor în procesul muncii. Trad. din limba engleză. Editura Economică, 1998, 633 p.
2. Herbert A. Simon. Comportamentul administrativ: studiu asupra proceselor de luare a deciziilor în structurile administrative. Chișinău:  .E.P. „ tiin a”, 2004, 300 p.
3. Michael Howlett, M. Ramesh. Studiul politicilor publice: cicluri  i subsisteme ale politicilor. Trad. din limba engleză: Stela Tinney. Chișinău: Epigraf SRL, 2004, 272 p.
4. Henry Nicolas. Administrație publică  i afaceri publice. Trad.: Camelia Boca; Ch.: „Cartier”, 2005, 1156 p.
5. William N. Dunn. Analiza politicilor publice. Trad.: Nicolae Dr gu in. Iași: Polirom, 2010, 507 p.

Prezentat: 19 septembrie 2012.

E-mail: soacbu77@yahoo.com

Reforma în administrația publică.

Studiu privind e-Guvernarea la nivelul Uniunii Europene

Raluca Andrada BALTARU,
studentă, Departamentul de Administrație Publică,
Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării,
Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, România

SUMMARY

E-Government represents an important step in public administration reform and it involves a digitization process which aims to facilitate the interactions between public authorities and citizens through information technology applications. The implementation of electronic government encountered some problems, therefore in this paper we aim to identify those factors which significantly influence the adoption and development of electronic government, through a study regarding the European Union Member States and candidate countries.

Keywords: public administration reform, e-Government, European Union, e-Government strategy, Government to Citizens.

1. Introducere

Guvernarea electronică reprezintă o etapă esențială a reformei administrației publice, a modernizării acesteia și presupune un proces de digitalizare a sectorului public al cărui scop este facilitarea interacțiunii dintre instituțiile publice și cetățeni prin intermediul aplicațiilor bazate pe tehnologia informației. E-Guvernarea este esențială pentru eliminarea sau simplificarea procedurilor birocratice, pentru îmbunătățirea accesului la informații, pentru reducerea cheltuielilor publice, pentru combaterea corupției sau pentru întărirea capacității administrative a instituțiilor publice, devenind imperios necesară dezvoltarea acesteia.

Obiectivul principal al acestui studiu constă în identificarea și realizarea unei analize a factorilor care facilitează dezvoltarea e-Guvernării, printr-un studiu raportat la statele-membre ale Uniunii Europene și la țările-candidate.

2. Considerații introductive privind reforma administrației publice și e-Guvernarea

Datorită faptului că societatea este într-o

permanentă schimbare, că a cunoscut o dinamică accentuată, se vede necesitatea reformării administrației publice, a modernizării acesteia, pentru a corespunde cerințelor pe care societatea le ridică. Dezvoltarea democrației impune redefinirea rolului statului în raport cu cetățenii și prin intermediul reformei se urmărește adaptarea la modificările economiei mondiale și la cerințele impuse de integrarea României în structurile Uniunii Europene.

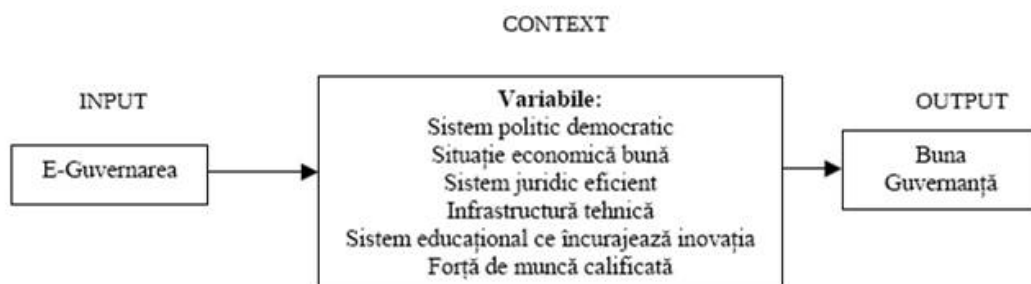
Guvernarea electronică reprezintă „oferirea de către stat, pe baza banilor publici, către beneficiari a unora dintre serviciile sale publice și sub formă electronică, adică prin folosirea tehnologiei informației și comunicațiilor și, în special, a internetului” (Vasilache, 2008, p. 44). Prin urmare, aceasta este o „etapă esențială în *reforma la ghișeu*, un program de promovare a transparenței și eficienței, îmbunătățire a interacțiunii cu administrația publică și reducere a corupției” (Centrul Național de Management pentru Societatea Informațională, 2012).

Într-o formulare simplistă, guvernarea electronică poate fi definită ca fiind „interacțiunea dintre Guvern, Parlament și alte instituții publice cu cetățenii prin interme-

diul mijloacelor electronice” (Cristescu, p. 1), iar printre beneficiile acestora se numără „informarea asupra proiectelor de lege aflate în discu ie și emiterea de păreri de către cetăteni, plata taxelor de către contribuabili, completarea unor pl ngeri  i peti ii online”, toate acestea reprezentând „mijloace eficiente puse la dispozi ie de către stat pentru exercitarea drepturilor fundamentale ale cetătenilor. Așadar, sensul implementării guvernării electronice este de sus în jos

(de la stat la cet tean)” (Cristescu, p. 1).

Intr-o anumită accep iune, e-Guvernarea este privită ca un input, care, modificat de o serie de variabile (contextul), se transformă într-un output, în acest caz, buna guvern n . Aceasta articulează un set comun de priorit i, asigură coordonarea acțiunilor  i resurselor pentru maximalizarea eficienței, stimulează activit ile  i suscită responsabilizarea autorit ilor fața de cetăteni (Figura 1) (Shahwan, p. 3).



Sursa: Shahwan, p. 4

Figura 1. E-Guvernarea – input pentru Buna Guvern n .

 n vederea dezvoltării reale a guvernării electronice este esențială orientarea către cet tean, aceasta reprezentând un deziderat pentru orice instituție care are ca obiectiv satisfacerea nevoilor cetătenilor – de exemplu, în România, Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică enumeră ca obiective sporirea gradului de responsabilitate a administrației publice fața de cet tean, ca beneficiar al deciziei administrative  i stimularea participării active a cetătenilor în procesul de luare a deciziilor administrative  i în procesul de elaborare a actelor normative (art. 2, lit. a şi b). De asemenea, este imperativă diminuarea decalajului digital, definit ca fiind „diferen a dintre persoanele care au cunoștințe în domeniul informaticii  i au acces la resurse informaționale, precum internetul,  i cele care nu au”, prin diferite politici menite să crească accesul  i cunoștințele în domeniul informatic (Șandor, 2006, p. 154). Un alt principiu fundamental al e-Guvernării, elncluderea, pune accentul pe impar ialitate, integrare, nediscriminare  i obiectivitate, ceea ce înseamnă că

administrația publică ar trebui să asigure un tratament egal tuturor cetătenilor, să elimine orice acțiune de tip arbitrar (Mora  i  icl u, 2009, p. 25), iar accentul să fie pus pe echitate. Guvernarea electronică este reprezentată de a a-numita comoditate prin eficien   i se axează pe economia de resurse  i de timp atât pentru instituțiile publice, c t  i pentru cetăteni, care nu trebuie să se mai deplaseze de la o instituție la alta pentru a- i soluționa problemele (Vasilache, 2008, p. 49).

Printre principiile guvernării electronice se numără încrederea  i securitatea, iar acestea se pot obține prin autentificarea prin intermediul unui act de identitate electronic sau printr-o semnătură electronică, pentru a oferi cetătenilor certitudinea că documentele primite sau expediate nu au fost modificate (Vasilache, 2008, p. 50). Este important de menționat necesitatea asigurării transparenței, care proclamă asigurarea de către autorit ile  i instituțiile publice a accesului liber  i neîngrădit al persoanelor la orice informații de interes public, precum  i asigurarea transparenței în stabilirea eventualelor

relații de colaborare ale instituțiilor publice cu organizații private, printr-un parteneriat public-privat (Vasilache, 2008, p. 50). De asemenea, este esențială crearea unui sistem ușor de înțeles, clar și precis și promovarea neutralității tehnologice prin utilizarea unor software-uri precum open source (Vasilache, 2008, p. 50). Cooperarea și interoperabilitatea agențiilor publice reclamă faptul că este imperativă comunicarea atât pe verticală, cât și pe orizontală a instituțiilor administrației publice pentru a furniza servicii electronice de calitate (Vasilache, 2008, p. 50), iar „interoperabilitatea unităților furnizoare de servicii publice electronice înseamnă capacitatea acestor unități de a coopera electronic schimbând informații, atât între ele cât și cu unități ale domeniului privat, în furnizarea unor servicii mai complexe, cu scopul de a oferi publicului un serviciu mai bun” (Vasilache, 2008, pp. 59-60).

3. Conținutul guvernării electronice

Principalele componente ale guvernării electronice sunt reprezentate de relațiile guvern-guvern (G2G, Government-to-Government), guvern-angajați guvernamentali (G2E, Government-to-Employee), guvern-cetățeni (G2C, Government-to-Citizens) și guvern-companii (G2B, Government-to-Business), iar în cadrul acestei lucrări ne vom focaliza pe relațiile de tipul guvern-cetățeni (G2C).

Astfel, printr-o analiză sumară, relațiile de tipul guvern-guvern (G2G) pot fi definite ca fiind acele legături stabilite între mai multe instituții publice în vederea rezolvării unor probleme de interes general și care suscită generarea unor soluții complexe, relațiile de tipul guvern-angajați guvernamentali (G2E) presupun un management online între guvern și angajați prin intermediul mijloacelor electronice, relațiile guvern-cetățeni (G2C) au ca obiectiv principal apropierea instituțiilor publice de cetățeni prin comunicare și schimb de informații din ambele părți cu ajutorul internetului și, nu în ultimul rând, relația guvern-companii (G2B) își găsește aplicabilitatea în sfera achizițiilor și licitațiilor publice, contribuind la creșterea transparenței și micșorarea costurilor (Cristescu, pp. 1-2).

4. Impactul e-Guvernării

4.1. Avantajele guvernării electronice

E-Guvernarea își exercită influența asupra unor domenii vaste și are implicații în sfera socială, politică sau economică, transformând radical modul de interacțiune al cetățenilor cu autoritățile publice centrale sau locale. Printre avantajele guvernării electronice enunțate în cuprinsul portalului Sistemului Electronic Național putem menționa îmbunătățirea accesului la informațiile și serviciile publice ale autorităților administrației publice centrale, eliminarea procedurilor birocratice și simplificarea metodologiilor de lucru, îmbunătățirea schimbului de informații și servicii între autoritățile administrației publice centrale și îmbunătățirea calității serviciilor publice la nivelul administrației publice centrale. Beneficiile e-Guvernării identificate de Netchaeva pot fi sintetizate prin „crearea unor website-uri guvernamentale care oferă informații de bază utilizatorilor, facilitând interacțiunea cu autoritățile publice, oferirea accesului la instrumente comunicaționale (forumuri, sondaje de opinie), luând în considerare feedback-ul beneficiarilor și oferirea unor servicii online, toate acestea înglobate într-un singur portal” (Netchaeva, 2002 *apud* Buchmann și Meza, 2012, p. 37).

De asemenea, este redundant să menționăm avantajele guvernării electronice asupra beneficiarilor serviciilor online, însă am putea preciza că aceștia dispun de costuri mai reduse pentru furnizarea serviciilor publice, având acces la un volum mai mare de informații într-un timp mai scurt, beneficiază de servicii publice de o calitate mai ridicată, de economia timpului, deoarece nu sunt nevoiți să se deplaseze de la o instituție la alta, de posibilitatea de a achita taxe, impozite, amenzi prin intermediul internetului, de a trimite declarații poliției sau de a obține informații de orice natură din partea autorităților publice etc. În privința instituțiilor publice, acestea beneficiază de o informatizare a sistemului, de simplificarea procedurilor, de profesionalizarea, perfecționarea angajaților în domeniul tehnologiei informației, reducerea birocrăției, costuri mai reduse pentru furnizarea informațiilor, eficientizarea timpului etc. Un exemplu semnificativ

privind reducerea cheltuielilor  i eficientizarea timpului este reprezentat de un studiu efectuat asupra cetătenilor  i companiilor din Uniunea Europeană care demonstrează că în anul 2003 prin plata electronică a taxelor, cetătenii au economisit aproximativ  apte milioane de ore, iar în domeniul declarării electronice a TVA-ului de către societ tile comerciale s-a constatat economisirea a 10 euro per declarație (Vasilache, 2008, p. 53).

Un alt avantaj al guvernării electronice este conferit de posibilitatea institu ilor publice de a adopta diferite strategii de reorganizare precum: informatizarea fără schimbări profunde în birouri, schimbarea profundă a organizării birourilor, centralizarea func iilor de birou şi descentralizarea func iilor de ghi eu, crearea unui centru de intermediere, de interac iuni de tip generic între beneficiari  i agen ii, crearea portalurilor, a serviciilor proactive  i asigurarea controlului la beneficiar, prin participarea sporită a cetătenilor (Vasilache, 2008, pp. 147-153).

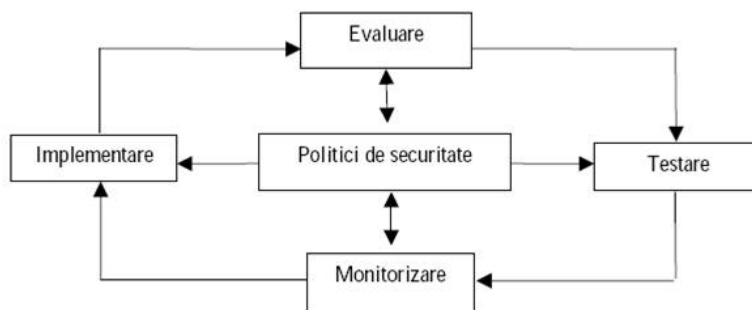
4.2. Problema  ncederii  i securităţii

 ncrederea  i securitatea constituie unele dintre principiile guvernării electronice  i statuează că „interac iunea online cu administrația publică trebuie să fie la fel de sigură ca vizita clasică la un birou (...), iar schimbul securizat de informații  i transferul de date să fie garantate prin standarde de securitate definite” (Bundschuh-Rieseneder, 2008, p. 41). Guvernarea electronică presupune un proces de schimbare, însă această schimbare este mediată de rela ia de  ncedere dintre cetăteni  i guvern (Nixon, Koutrakou  i Rawal 2010, p. 27)  i necesită o stabilitate în acest

sens. Astfel, este imperativ ca guvern n ii să întreprindă acțiuni pentru întărirea conexiunii, cooperării cu cetătenii pentru ca politicile privind guvernarea electronică să fie încununate cu succes. Securitatea este „o proprietate a unui sistem  i este un termen definit, în general, ca absen a pericolelor sau a amenin arilor sau ca o condi ie a siguran ei” (Vasiu  i Vasiu, 2011, p. 67)  i se referă la confidențialitate, integritate  i disponibilitate.

Cet tenii au nevoie de certitudine  i siguran   în rela ia cu autorit tile publice, iar acestea pot fi atinse prin intermediul mijloacelor electronice. Securitatea poate fi furnizată prin atribuirea identit  ilor electronice, prin securizarea telecomunicațiilor, prin asigurarea autenticităţii  i a confidenţialităţii, prin securizarea informațiilor prin criptare  i folosirea semnăturilor digitale (Vasilache, 2008, pp. 136-143). Infrac iunile cele mai frecvente în cyberspațiu sunt reprezentate de accesul ilegal la un sistem informatic, interceptarea ilegală a unei transmisii de date informatice, falsul informatic, frauda informatică, folosirea fără drept a unui program informatic, încălcarea drepturilor privind conținutul digital protejat etc.

Prin urmare, pentru prevenirea criminalităţii informatice  i asigurarea securităţii sistemelor informatice sunt necesare folosirea procedurilor  i politicilor care trebuie respectate de toate categoriile de utilizatori ai sistemului informatic (Vasiu  i Vasiu, 2011, p. 309). Este important de menționat faptul că politicile de securitate formează un ciclu compus din următoarele etape: implementare, testare, monitorizare  i evaluare (Figura 2).



Sursa: Vasiu, 2011, p. 311.

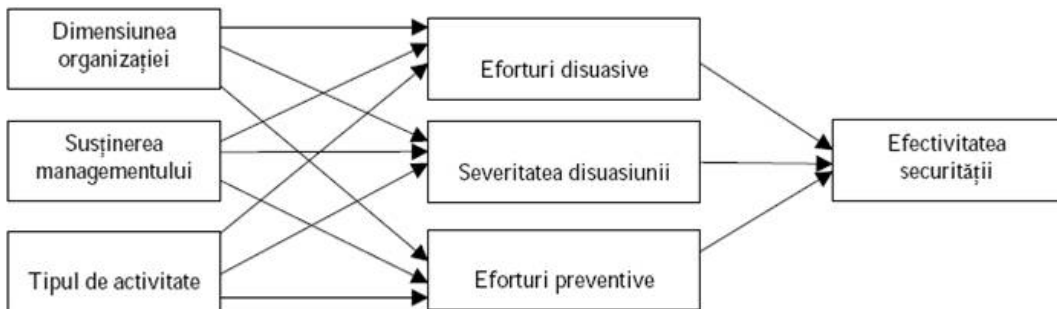
Figura 2. Ciclul politicilor de securitate.

Așadar, printre politicile de securitate se numără tratarea informațiilor ca un bun, accesul controlat la informație, accesul controlat la rețelele informatice, autorizarea prin login, responsabilitatea individuală, responsabilități funcționale, respectarea proprietății intelectuale, securizarea împrumuturilor, accesul la sistemele externe, pregătirea planurilor de urgență și interzicerea programelor informatice neautorizate, situațiile excepționale (Vasiu și Vasiu, 2011, pp. 313-314).

În vederea asigurării securității sunt importante responsabilitățile funcționale, managerii trebuie să își asume răspunderea pentru sistemele informatice aflate sub conducerea lor, să protejeze datele și sistemele

prin implementarea unor controale și proceduri de securitate, să se asigure că angajații au fost înștiințați asupra obligației de a păstra datele confidențiale și că aceștia cunosc și respectă politicile și standardele de folosire a sistemelor informatice și, nu în ultimul rând, să se asigure că acestea din urmă sunt utilizate numai pentru scopurile aprobate (Vasiu și Vasiu, 2011, pp. 317-318).

Este interesant de menționat faptul că efectivitatea securității depinde de o serie de factori precum dimensiunea organizației, eforturile de disuadare și prevenire, susținerea managementului și tipul de activitate (Figura 3), fiind imperativă realizarea unei analize de risc.



Sursa: Vasiu, 2011, p. 356.

Figura 3. Model al activității securității unui sistem informatic.

Așadar, prin managementul securității trebuie să se realizeze o evaluare a riscurilor conformă și să se înțeleagă sistemele informatice pentru a asigura furnizarea unor servicii lipsite de disfuncționalități și corespunzătoare cerințelor cetățenilor.

4.3. Cultura națională și e-Governarea

În cadrul acestei lucrări vom încerca să stabilim o legătură între dimensiunile culturale care caracterizează statele-membre ale Uniunii Europene și guvernarea electronică, prin urmare, este imperioasă definirea principalelor caracteristici identificate de Geert Hofstede.

Prima dimensiune, distanța față de putere, reflectă gradul în care cetățenii acceptă modul de distribuire a resurselor; astfel, se distinge o distanță mare față de puterea în care modul de distribuire a resurselor am-

plifică inegalitatea și o distanță mică față de puterea unde inegalitatea și distanța socială sunt reduse. A doua dimensiune, reprezentată de individualism versus colectivism, nuanțează în cazul primei variabile raportarea indivizilor doar la membrii familiei, în timp ce cea de-a doua este bazată pe conlucrarea cetățenilor cu ceilalți membri ai societății. A treia dimensiune, masculinitatea versus feminitatea, proclamă în cazul primului indicator indiferența față de ceilalți, ierarhizarea relațiilor și accentul pus pe recompense materiale, în ipoteza feminității identificându-se o preferință pentru cooperare, calitatea vieții și conservarea mediului. Ultima dimensiune reprezentată de atitudinea față de incertitudine se bazează pe variabile precum controlul, incertitudinea viitorului, ambiguitatea și se disting societăți tolerante și intolerante

fa  de riscurile incertitudinii (Tripon, 2010, pp. 18-19).

5. Analiză privind guvernarea electronică la nivelul statelor-membre ale Uniunii Europene  i al  rilor-candidate

5.1. Metodologia studiului

 n vederea îndeplinirii scopului principal al lucrării s-a realizat o analiză a documentelor, atât calitativă (reglementări oficiale, fi ele informative ale statelor-membre ale Uniunii Europene  i ale  rilor-candidate privind e-Guvernarea), c t  i cantitativă, prelucr ndu-se datele altor cercetări.  n privința analizei cantitative au fost analizate datele a 31 de state, urmărindu-se stabilirea unei relații între adoptarea guvernării electronice  i procentul gospodăriilor care au acces la internet  i procentul indivizilor care utilizează internetul, cel pu in, o dată pe s pt m n  (conform fișelor informative ale statelor-membre ale Uniunii Europene  i ale  rilor-candidate privind e-Guvernarea, disponibile pe www.epractice.eu). De asemenea, s-au emis ipoteze pe baza dependen ei e-Guvernării de nivelul de încredere a cetătenilor în Guvern,  n Parlament  i în autorit ile publice locale (conform datelor Eurobarometrului 73), precum  i dacă dimensiunile culturale enunțate de Geert Hofstede influențează adoptarea guvernării electronice.

Este important de menționat faptul că variabila „adoptarea e-Guvernării” a fost compusă din următorii indicatori: procentul indivizilor care utilizează internetul în rela ia cu autorit ile publice pentru a obține informații, procentul celor care descarcă formulare  i procentul persoanelor care utilizează serviciile electronice pentru a returna formularele completate autorit ilor publice competente.  n ceea ce privește analiza calitativă au fost studiate strategiile privind guvernarea electronică în cazul a patru state - Islanda, Danemarca, Olanda  i România, primele trei  ri situ ndu-se în topul clasamentului privind adoptarea e-Guvernării la nivelul Uniunii Europene.

5.2. Rezultatele studiului

 n vederea obținerii unei viziuni ample asupra situației guvernării electronice din cadrul Uniunii Europene s-a realizat un clasament general prin calcularea mediei între procentul indivizilor care utilizează internetul pentru a obține informații, procentul celor care descarcă formulare  i procentul persoanelor care utilizează serviciile electronice pentru a returna formularele completate autorit ilor publice competente (Tabelul 1). După cum se poate observa, s-a ob inut un rezultat îngrijorător, România situ ndu-se pe ultimul loc în privința utilizării serviciilor oferite prin intermediul guvernării electronice.

Tabelul 1. Clasament privind adoptarea e-Guvernării la nivelul statelor-membre ale Uniunii Europene  i al  rilor-candidate.

Clasament	Statul	Obținerea informațiilor	Descărcarea formularelor	Returnarea formularelor completate	Media
1.	Islanda	64.30	47.40	50.50	54.07
2.	Danemarca	68.20	38.80	49.60	52.20
3.	Olanda	55.00	35.60	34.60	41.73
4.	Suedia	56.90	35.60	31.70	41.40
5.	Estonia	46.90	35.50	35.10	39.17
6.	Finlanda	48.60	36.30	27.80	37.57
7.	Luxemburg	44.90	36.60	15.50	32.33
8.	Letonia	41.00	20.00	22.00	27.67
9.	Slovenia	40.00	25.00	9.00	24.67
10.	UK	33.00	20.00	18.00	23.67

11.	Franța	29.70	21.90	16.70	22.77
12.	Austria	34.90	21.10	12.00	22.67
13.	Germania	34.60	19.90	13.00	22.50
14.	Slovacia	32.80	20.20	11.70	21.57
15.	Cipru	28.00	21.00	13.00	20.67
16.	Irlanda	22.30	20.30	19.40	20.67
17.	Spania	30.90	17.90	11.80	20.20
18.	Ungaria	26.30	19.90	14.30	20.17
19.	Malta	25.10	20.10	10.40	18.53
20.	Belgia	27.80	13.80	13.10	18.23
21.	Portugalia	20.50	14.50	16.90	17.30
22.	Lituania	18.00	16.00	16.00	16.67
23.	Polonia	18.00	13.20	6.60	12.60
24.	Italia	15.90	11.30	5.50	10.90
25.	Croația	12.70	9.80	5.10	9.20
26.	Bulgaria	12.80	7.80	5.60	8.73
27.	Cehia	15.30	6.80	3.90	8.67
28.	Grecia	10.90	5.40	4.50	6.93
29.	FRIM	10.20	3.60	2.00	5.27
30.	Turcia	8.60	3.40	3.00	5.00
31.	România	6.30	4.50	3.70	4.83

Sursa: www.epractice.eu, secțiunea Factsheets.

În continuare, pentru a avea o imagine asupra adoptării guvernării electronice la nivelul Uniunii Europene, am reprezentat grafic

situația primelor și ultimelor cinci state clasate (Figura 4), discrepanța dintre acestea fiind alarmantă.

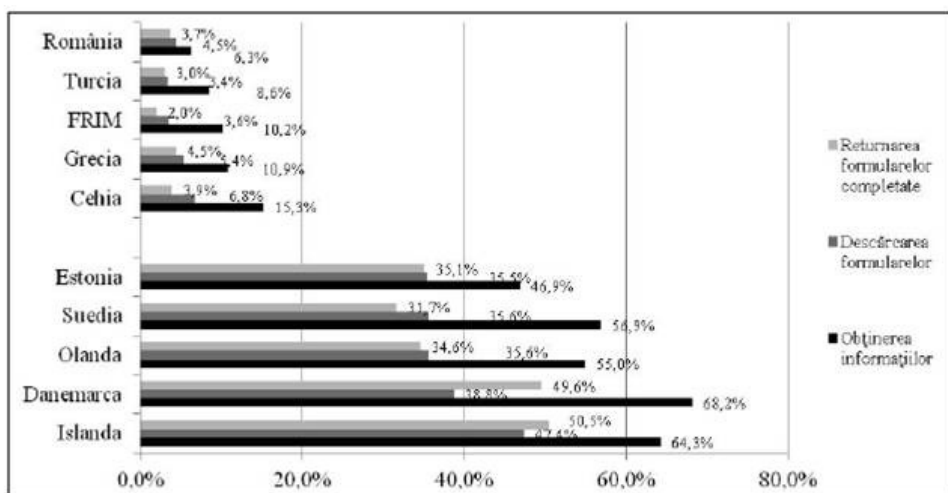


Figura 4. Procentul persoanelor care utilizează internetul pentru a interacționa cu autoritățile publice.

Cu toate acestea, nivelul de adoptare a e-Guvernării este predominant scăzut, 58,1% dintre statele-membre ale Uniunii Europene  i ale celor care vor să adere prezintă un nivel

scăzut de acceptare a guvernării electronice,  i doar 22,6% evidențiază un nivel ridicat sau foarte ridicat de acceptare a guvernării electronice.

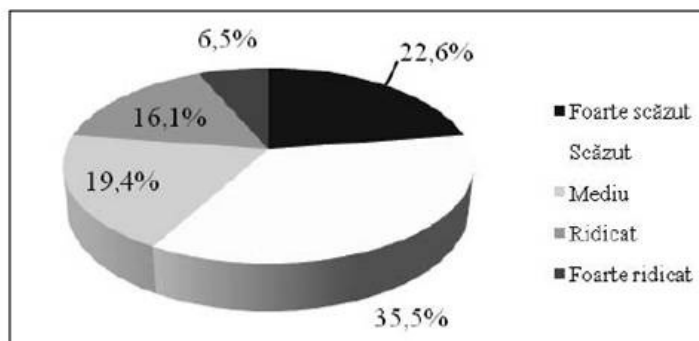


Figura 5. Nivelul de adoptare a e-Guvernării la nivelul statelor-membre ale Uniunii Europene  i al țărilor-candidate.

Prin intermediul analizei datelor cantitative putem afirma că adoptarea guvernării electronice depinde de procentul gospodăriilor care au acces la internet  i procentul indivizilor care utilizează internetul, cel puțin, o dată pe s pt m n , ins  ultima variabilă are o putere explicativă mai mare. De asemenea, s-a confirmat ipoteza conform căreia nivelul de încredere a cetățenilor în Guvern,  n Parlament  i în autoritățile publice locale influențează adoptarea e-Guvernării (Organizația Naționilor Unite, 2010), din nou ultima variabilă având puterea explicativă cea mai mare.

 n privința dimensiunilor culturale enunțate de Geert Hofstede constatăm că nivelul individualismului care predomină în societate  i gradul de masculinitate al societății nu influențează adoptarea guvernării electronice, spre deosebire de distanța fața de putere  i atitudinea fața de incertitudine. Astfel, cu c t distanța fața de putere este mai mare, cu atât disponibilitatea pentru e-Guvernare este mai mică (Figura 6)  i cu c t atitudinea fața de incertitudine este mai intransigentă, cu atât nivelul de adoptare a e-Guvernării este mai scăzut (Figura 7).

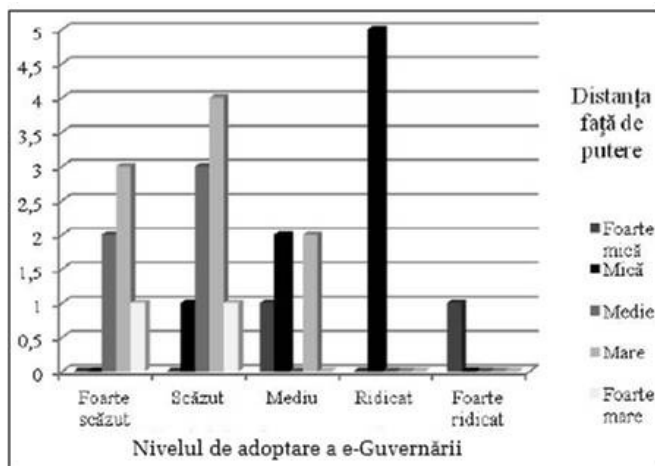


Figura 6. Nivelul de adoptare a e-Guvernării vs. Distanța fața de putere.

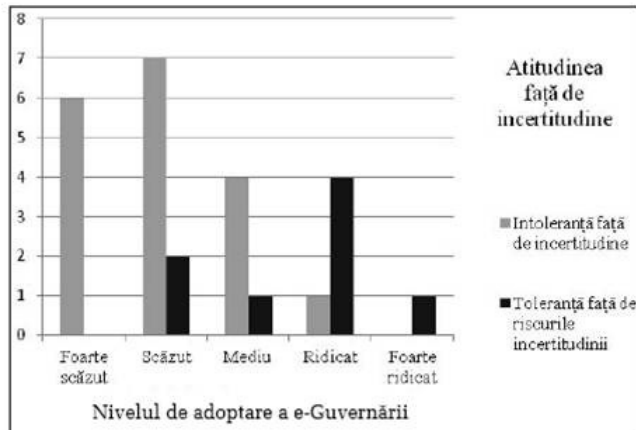


Figura 7. Nivelul de adoptare a e-Guvernării vs. atitudinea față de incertitudine.

Islanda

Islanda ocupă poziția fruntașă în privința adoptării e-Guvernării la nivelul statelor-membre ale Uniunii Europene și a țărilor-candidate, iar începutul e-Guvernării își găsește rădăcinile în anul 1996, cand Guvernul a prezentat o viziune asupra societății informaționale, viziune care mai târziu s-a transpus într-un proiect dezvoltat în perioada 1997-2003. În anul 2000 a fost introdus conceptul de e-Guvernare prin diferite proiecte experimentale, prin creșterea numărului de servicii oferite de ministere prin intermediul internetului și, desigur, prin revizuirea legislației. Mai apoi este recunoscută forța juridică a semnăturii electronice, este dezvoltată infrastructura și tehnologia necesară în vederea implementării e-Guvernării (2001), fiind adoptate normele privind soluționarea electronică a problemelor cu care se confruntă administrația publică (2003) (European Commission, 2011a, p. 11).

În anul 2004, Primul-ministru ia decizia de a asigura conexiunea la internet în zonele în care acesta nu era furnizat sau era limitat, proiectul privind societatea informațională din perioada 2004-2007 focalizându-se pe dezvoltarea rapidă a politicilor privind e-Guvernarea (European Commission, 2011a, p. 8). Evoluția Islandei în domeniul societății informaționale prinde contur în anul 2006 când aceasta devine prima țară din Europa care a introdus pașapoartele electronice, fo-

losind datele biometrice în detrimentul simplelor imagini printate (European Commission, 2011a, pp. 7-8).

În anul 2007 este lansat portalul sau sistemul electronic național al statului, având ca și premise costuri mai scăzute, accesul facilitat la informații și creșterea calității serviciilor oferite cetățenilor. De asemenea, Ministerul Finanțelor încheie un acord cu o companie privată pentru crearea unei noi „piețe”, a unui nou centru electronic pentru agențiile și companiile de stat, iar în anul 2008, pe site-ul sistemului electronic național a fost creată o nouă secțiune dedicată problemelor economice, astfel fiind cuprinse acțiunile și planurile care urmau a fi implementate de către Guvern datorită crizei economice, acordul cu Fondul Monetar Internațional privind redresarea economică etc. (European Commission, 2011a, pp. 5-7). Prin urmare, este vizibil efortul autorităților de a atrage cetățenii spre acest sistem informațional, prin furnizarea unor informații de interes actual, fapt deloc neglijabil. În anul 2011 gestiunea portalului național, *island.is*, a fost transferată de cabinetul Primului-ministru către Registrele Islandei, instituție aflată sub conducerea Ministerului de Interne și care se ocupă cu ținerea evidenței datelor personale ale indivizilor care au reședința în Islanda (European Commission, 2011a, p. 3).

Strategia Guvernului privind societatea informațională din perioada 2008-2013 este

elaborată minu ios  i cuprinde două principii esen iale: dezvoltarea unui sistem de operare ușor de  n eles, cu un limbaj simplu  i oferirea unor servicii eficiente. Islanda  i-a propus să furnizeze cetătenilor servicii în format electronic, de o calitate ridicată, ace tia având posibilitatea de a procura certificate, de a efectua programări, de a transmite date autorităţilor publice, de a avea acces la datele personale  i generale deținute de instituțiile publice, toate prin intermediul unui centru online. De asemenea, se pune accentul pe eficien , standardizare, cooperare, coordonare  i securitate, se asigură accesul coordonat la documentele indexate de către instituțiile publice, se militează pentru reducerea birocr ţiei, creșterea automatizării, eliminarea barierei, cum ar fi cele legale, oferirea unor locuri de muncă independent de loca ie, posibilitatea de a efectua plăţi online, oferirea unui sistem electronic de livrare a informațiilor, eProcurement (dobândirea sau procurarea de bunuri, for  de muncă  i servicii prin intermediul internetului). Este important de menționat faptul că se accentuează importanța progresului, a inovării  i a cercetării, se sus in eParticiparea  i eDemocra ia prin testarea votării online la alegerile locale, creșterea op iunilor pentru participarea cetătenilor în procesele de luare a deciziilor instituțiilor publice.  n domeniul educației se promovează aplicarea constantă a tehnologiei informației pentru predare  i inv ţare, iar în sectorul comercial se nuan eaz  externalizarea (economiei)  i tehnologia informației pentru imbun t ţirea condițiilor de concuren  pentru întreprinderile islandeze pe scena internațională (European Commission, 2011a, pp. 10-11).

Danemarca

 nceputul societăţii informaționale s-a plasat în anul 2000 în momentul constituirii Comisiei pentru Administrația Digitală, subordonată Ministerului de Finan e,  i al cărei rol a fost implementarea unui metalimbaj de marcare (XML) ca  i standard comunica ional în sectorul public  i dezvoltarea utilizării semnăturilor electronice (European Commission, 2011b, p. 10).  n anul 2002 este publicată prima strategie e-Guvernare urmărind imbun t ţirea calităţii serviciilor pu-

blice, eficiența, introducerea unor noi metode de g ndire  i transformarea organizațiilor  i a proceselor muncii (European Commission, 2011b, p. 9).

Anul 2003 a adus ca noutate lansarea infrastructurii necesare dezvoltării unei societăţi informaționale, tuturor instituțiilor publice fiindu-le conferit dreptul de a transmite documentele celorlalte autorităţi în format electronic  i să solicite informațiile în același mod (European Commission, 2011b, p. 9). O nouă strategie privind e-Guvernarea a fost adoptată în anul 2004  i avea drept obiectiv principal dezvoltarea unui sector public orientat spre nevoile cetătenilor, extrem de eficient  i capabil să furnizeze servicii de calitate (European Commission, 2011b, p. 8).

Începând cu anul 2005, tuturor cetătenilor danezi le este garantat dreptul de a comunica electronic cu autorităţile publice  i de a primi răspunsuri în aceea i manieră.  n luna august a aceluia i an, autorităţile au întreprins o campanie de informare în masă privind serviciile oferite prin e-Guvernare, după patru luni instituindu-se obligativitatea instituțiilor publice de a face plăţile doar prin transfer electronic. Lansarea unui serviciu web destinat pensionarilor a deschis o nouă oportunitate pentru promovarea e-Guvernării, fiind un site inovator prin care furnizorii sistemelor private de pensii primeau automat informații în momentul în care unui cetăţean i se acorda o pensie publică anticipată (European Commission, 2011b, p. 8).

 n anul 2007 a fost lansat portalul electronic național al Danemarcei, *borger.dk*, iar strategia e-Guvernării din perioada 2007-2010, al cărei obiectiv principal era imbun t ţirea coeziunii  i cooperării în interiorul sectorului public, a fost rapid  mbr ţisat  de Guvern, autorităţile locale  i de către cele cinci regiuni daneze.  n perioada imediat următoare s-a încheiat un acord între Guvern, administrația locală, regiunile daneze şi un anumit furnizor privat prin care acesta trebuia să dezvolte  i să implementeze o inova ie în domeniul semnăturii electronice (European Commission, 2011b, p. 7).

Ministerul  tiin ei, Tehnologiei  i Inovației din Danemarca a sprijinit în anul 2008 lan-

sarea unui software open source, dezvoltat de către autoritățile publice, care putea fi folosit și dezvoltat de orice persoană interesată, iar în anul 2010 aceeași instituție lansează „NemID”, o nouă semnătură electronică care oferă danezilor un acces sigur și ușor asupra unei game largi de soluții self-service prin internet (eBanking, asigurări pentru imobiliare etc.) (European Commission, 2011b, p. 6).

Este interesant de menționat faptul că în anul 2011, Ministerul Științei, Tehnologiei și Inovației inițiază un proiect ingenios prin care acordă 15 burse unor studenți pe perioada vacanței de vară pentru a îmbunătăți software-ul open source pentru sectorul public danez, astfel studenții își îmbunătățesc cunoștințele de IT, iar autoritățile beneficiază de idei noi, proaspete (European Commission, 2011b, p. 4).

Noua strategie privind digitalizarea sectorului public, adoptată pentru perioada 2011-2015, are ca obiectiv principal accesarea online a tuturor serviciilor de către cetățenii Danemarcei. De asemenea, va fi obligatoriu ca începând cu anul 2015 toate persoanele să comunice cu autoritățile publice numai prin intermediul internetului și să dețină o casuță poștală digitală prin care vor primi înștiințări din partea instituțiilor publice, tranzacțiile fiind mult mai flexibile. În vederea îndeplinirii obiectivului principal al strategiei, toate autoritățile trebuie să promoveze o infrastructură digitală comună, eforturile să fie coordonate în acest sens și să fie adoptată o lege care să ia în considerare și să cultive oportunitățile ivite în sfera societății informaționale (European Commission, 2011b, pp. 11-12).

Olanda

Primul program privind guvernarea electronică s-a dezvoltat în anul 1998, la baza acestuia stând rațiuni precum oferirea unor servicii mai eficiente cetățenilor și raționalitatea economică (European Commission, 2011c, p. 8). În anul 2003 a fost lansată prima versiune a portalului e-Guvernării, Olanda devenind prima țară europeană care a asigurat prezența tuturor autorităților locale pe internet; în 2004 Guvernul a publicat o politică privind guvernarea electronică, și a lansat un proiect prin care se urmărea construirea

primului sistem de alertă bazat pe o tehnologie de transmisie prin intermediul telefoanelor mobile, finanțat de Guvern, și prin care autoritățile furnizau instrucțiuni cetățenilor aflați într-o zonă afectată de dezastre naturale sau alte evenimente fortuite (European Commission, 2011c, p. 7).

Guvernul olandez a întreprins diferite acțiuni meritorii printre care menționăm: inițierea unui sistem centralizat, DigiD, prin care cetățenii, pe baza autentificării cu un ID aveau acces la serviciile electronice (2005), accesarea site-urilor instituțiilor publice într-un mod cât mai simplist, inclusiv de către persoanele cu dizabilități (2006), lansarea unui website „Working on the Netherlands Together” prin care cetățenii erau încurajați să ofere un feedback în vederea îmbunătățirii performanței e-Guvernării (2007), și obligarea tuturor autorităților de a recurge la open source (2007) (European Commission, 2011c, pp. 6-7). Este interesant de menționat faptul că în anul 2008 Ministerul Afacerilor Interne lansează un site prin intermediul căruia cetățenii au posibilitatea de a interacționa cu politicienii (European Commission, 2011c, p. 5), îmbunătățind, astfel, un element atât de dezirabil pe orice scenă socială, transparența.

Portalul național olandez, *data.overheid.nl*, și sistemul „DigiD Authorise”, angajate în anul 2011, au ca obiective principale o guvernare mai eficientă și diminuarea birocrăției, anumiți cetățeni având posibilitatea de a subscrie eventualele obiecții privitoare la deciziile guvernamentale, în ipoteza în care simt că au fost dezavantajați sau au fost tratați necorespunzător. Portalul național olandez oferă cetățenilor accesul la datele guvernamentale privind mediul, populația sau infrastructura, reprezentând un mod facil de a interacționa cu autoritățile publice și direcționând utilizatorii spre site-urile tuturor instituțiilor guvernamentale, inclusiv asupra organizațiilor de tipul bibliotecilor, instituțiilor școlare sau celor de asistență medicală (European Commission, 2011c, pp. 3-4).

Actuala strategie privind e-Guvernarea (perioada 2011-2015) se bazează pe oferirea unui guvernământ mai accesibil, unul care să furnizeze cetățenilor informații ușor

de obținut și mai ales accesibile din sectorul public. În anul 2011, prin Programul Național de Implementare a fost îndeplinită o serie de obiective precum oferirea posibilității cetățenilor de a aplica online pentru obținerea autorizațiilor de mediu, solicitanții locurilor de muncă se pot înregistra online la Agenția pentru ocuparea forței de muncă, solicitând în același timp ajutorul de șomaj, iar informațiile cu privire la pensionari, persoanele cu dizabilități sau cu boli cronice pot fi accesate pe un site special (*regelhulp.nl*) etc. (European Commission, 2011c, pp. 9-10).

România

Prima inițiativă din domeniul guvernării electronice s-a produs în anul 2002 odată cu lansarea sistemului eProcurement, prin care se urmărea îmbunătățirea transparenței și controlului achizițiilor publice, însă lansarea portalului privitor la societatea informațională s-a produs numai în anul 2003 și se oferea acces la toate informațiile instituțiilor centrale și locale, se permitea descărcarea formularelor utilizate de diferite instituții publice și exista posibilitatea completării anumitor formulare prin intermediul internetului (European Commission, 2011d, p. 7).

Ministerul Comunicațiilor și Tehnologiei Informației a lansat în anul 2006 un sistem online de plată a taxelor și a altor obligații financiare, un sistem rapid, transparent, eficient și sigur, în anul 2007 fiind adoptată Ordonanța de Urgență nr. 73/2007 privind organizarea și funcționarea Agenției pentru Serviciile Societății Informaționale, aflată sub egida Ministerului Comunicațiilor și Tehnologiei Informației, cu atribuții specifice în domeniul guvernării electronice (European Commission, 2011d, p. 6). Printre responsabilitățile Agenției se numără: dezvoltarea și operarea sistemului e-Guvernare, sistemului electronic de achiziții publice și sistemului informatic pentru atribuirea electronică a autorizațiilor de transport internațional rutier de marfă, pentru atribuirea electronică a traseelor naționale din programele de transport prin serviciile regulate județene, interjudețene și limitrofe; reglementarea activităților specifice furnizării serviciilor de guvernare prin mijloace electronice; implementarea, coordonarea și operarea la nivel național a

sistemelor informatice și de comunicații proprii, în scopul furnizării serviciilor destinate guvernării prin mijloace electronice; colaborarea cu instituțiile și organizațiile naționale, regionale și internaționale din domeniul său de competență etc.

În anul 2008, ASSI publică prima strategie privind e-Guvernarea în România definindu-și obiectivele prin creșterea confortului persoanelor și îmbunătățirea performanței instituțiilor publice, în sprijinul acestora înființându-se Centrul de Studii Avansate pentru Serviciile Electronice (e-CAESAR) (European Commission, 2011d, p. 5), asociație non-profit ale cărei obiective principale constau în cercetarea și dezvoltarea în domeniul interoperabilității, arhitecturilor eficiente și sigure de e-Guvernare orientate spre servicii, infrastructuri și sisteme (*e-caesar.ro*).

ASSI a inițiat în anul 2009 un proiect numit „Platforma pentru integrarea serviciilor de e-Guvernare în sistemul electronic național (SEN)”, cofinanțat prin Fondul European de Dezvoltare Regională, al cărui obiectiv principal a fost îmbunătățirea calității serviciilor furnizate în mod electronic de către administrația publică centrală și introducerea Punctului de Contact Unic electronic – ePCU (European Commission, 2011d, p. 4).

În anul 2010, Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale împreună cu Centrul Național de Management pentru Societatea Informațională inițiază un Program Național de Supercomputing prin intermediul căruia se puteau îmbunătăți sistemele informatice ale instituțiilor publice și implicit aveau un efect de modernizare a serviciilor oferite cetățenilor (European Commission, 2011d, p. 4). Pe parcursul ultimilor ani, în România, s-au inițiat diferite proiecte privitoare la guvernarea electronică, astfel, în anul 2011, ministrul comunicațiilor și societății informaționale, Valerian Vreme, a semnat un contract pentru finanțarea proiectului „Dezvoltarea serviciilor electronice către cetățeni și mediul de afaceri din județul Tulcea”, iar în luna august a fost finalizat proiectul „Primăria Brașov la un click distanță”, finanțat prin Programul Operațional Sectorial „Creșterea Competitivității Economice” (European Commission, 2011d, p. 3).

În prezent, în România se derulează strategia propusă de Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale, „eRomânia”, ale cărei obiective principale vizează trei grupuri: grupul instituțiilor publice, grupul doi legat de recomandări europene sau de prevederi legislative proprii României și grupul trei legat de caracteristicile proprii serviciului „eRomânia”. Primul grup de obiective cuprinde dezvoltarea infrastructurii informaționale și a conținutului digital necesar implementării guvernării electronice la nivel național, îmbunătățirea calității și eficienței furnizării serviciilor publice electronice, pe baza simplificării procedurilor administrative și transpunerii acestora în format electronic; creșterea gradului de încredere a beneficiarilor serviciilor publice electronice prin asigurarea securității echipamentelor tehnice și a produselor program, protecția datelor personale, precum și respectarea dreptului la viața privată; colaborarea în cadrul administrației publice pentru furnizarea de servicii publice electronice integrate, sigure, accesibile și relevante prin intermediul unui punct central de acces; dezvoltarea interoperabilității sistemelor naționale de guvernare electronică; promovarea interoperabilității la nivel local; realizarea registrelor electronice naționale; creșterea rolului mijloacelor specifice societății informaționale în actul de guvernare; creșterea performanței angajaților din administrația publică în domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor (Guvernul României, 2009, p. 13). De asemenea, dintre obiectivele grupului doi menționăm: vămuirea mărfurilor în cadrul unui portal, procesarea licitațiilor publice, cererea pentru obținerea avizului de construire, solicitarea și obținerea unor certificate din registrul de stare civilă în mod electronic, votul electronic etc. (Guvernul României, 2009, p. 17).

6. Concluzii și recomandări

E-Guvernarea reprezintă o etapă esențială a reformei administrației publice, a modernizării acesteia și presupune un proces de informatizare a sectorului public al cărui scop este facilitarea interacțiunii dintre instituțiile publice și cetățeni prin intermediul aplicațiilor bazate pe tehnologia informației. E-Gu-

vernarea este esențială pentru simplificarea procedurilor birocratice și a metodologiilor de lucru, pentru îmbunătățirea accesului la informații și a calității serviciilor publice la nivelul administrației publice centrale, pentru reducerea cheltuielilor publice, pentru combaterea corupției sau pentru întărirea capacității administrative a instituțiilor publice.

Una dintre concluziile acestui studiu surprinde exhaustiv realitatea apăsătoare în care stăruiește România, fiind îngrijorătoare situarea țării noastre pe ultima poziție din clasamentul general referitor la adoptarea guvernării electronice la nivelul statelor-membre ale Uniunii Europene și al țărilor-candidate. Cu toate acestea, s-a constatat că în 58,1% dintre statele-membre ale Uniunii Europene și a celor care vor să adere, nivelul de adoptare a e-Guvernării este scăzut, sau mai mult decât atât, foarte scăzut, pe când doar în 19,4% dintre state nivelul este mediu și într-un procent de 22,6% nivelul este ridicat.

Prin intermediul analizei datelor cantitative s-a statuat că variabilele care influențează în mod semnificativ adoptarea e-Guvernării sunt reprezentate de procentul indivizilor care utilizează internetul, cel puțin, o dată pe săptămână, încrederea în autoritățile publice locale, iar dintre dimensiunile enunțate de Geert Hofstede, distanța față de putere și atitudinea față de incertitudine.

În privința analizei calitative, s-a confirmat ipoteza conform căreia strategiile adoptate de Guvern au o influență semnificativă asupra dezvoltării e-Guvernării, deoarece în statele care ocupă primele poziții în clasamentul privind adoptarea guvernării electronice, s-au inițiat programe începând cu perioada 1997-2002, pe când în România prima strategie destinată e-Guvernării s-a adoptat în anul 2008, în pofida faptului că anterior au fost derulate anumite proiecte referitoare la societatea informațională. Dezvoltarea guvernării electronice în cadrul statelor situate în topul clasamentului privind adoptarea acesteia la nivelul Uniunii Europene (Islanda, Danemarca și Olanda) a stat la baza unui model progresist, prin îndeplinirea unor obiective succesive, care au garantat succesul guvernării electronice.

Guvernul României, înainte de implementarea oricărei strategii, trebuie să întreprindă măsuri pentru extinderea infrastructurii necesare dezvoltării e-Guvernării în toate zonele  r rii, să asigure conexiunea la internet a regiunilor în care acesta nu este furnizat sau este limitat, deoarece s-a constatat o corela ie între procentul gospodăriilor care au acces la internet  i procentul persoanelor care utilizează internetul, cel pu in, o dată pe s pt m n , variabilă care influențează în mod semnificativ adoptarea e-Guvernării. Datorită faptului că actuala strategie privind guvernarea electronică, „eRomânia”, surprinde exhaustiv toate domeniile necesare dezvoltării uniforme a e-Guvernării (grupul instituțiilor publice, grupul doi legat de recomandări europene sau de prevederi legislative proprii României  i grupul trei legat de caracteristicile proprii serviciului „eRomânia”), nuan am importanța derulării în paralel a acesteia cu extinderea infrastructurii informaționale naționale. Desigur, este necesar ca autorit ile publice competente să încheie acorduri cu anumite organizații private în vederea inovării tehnologiei din sectorul public, asemenea politicilor din Islanda, pentru a avea o susținere tehnică pentru furnizarea oricărui tip de serviciu public.

 n vederea atragerii cetătenilor spre utilizarea serviciilor electronice, autorit ile publice au posibilitatea de a dezvolta diferite site-uri destinate unor probleme de interes actual, de exemplu, enumerarea măsurilor implementate de către Guvern datorită crizei economice, detalierea acordului încheiat cu Fondul Monetar Internațional în privința redresării economice. Este important de menționat faptul că trebuie să se accentueze importanța progresului, a inovării  i a cercetării, să se sus in  eParticiparea  i eDemocra ia prin testarea votării online la alegerile locale  i creșterea op iunilor pentru partici-

parea cetătenilor în procesele de luare a deciziilor ale instituțiilor publice.

De asemenea, autorit ile ar trebui să întreprindă o campanie de informare  i educare în masă a cetătenilor privind e-Guvernarea  i serviciile oferite prin intermediul mijloacelor electronice, o altă etapă fiind reprezentată de instituirea obligativit ii instituțiilor publice de a efectua pl tile doar prin transfer electronic în zonele în care acest lucru este posibil. Așadar, România ar putea adopta cu u urin a un asemenea model din ra iuni de eficientizare a costurilor  i a timpului destinate dezvoltării guvernării electronice. Guvernul are posibilitatea de a institui obligativitatea oferirii anumitor servicii publice de către toate instituțiile din cadrul municipiilor României, deoarece în anul 2011 aproximativ 50% dintre autorit ile municipiilor au adoptat sistemul de plată al taxelor prin intermediul internetului, fiind, totodată, necesară extinderea ariei de servicii publice oferite cetătenilor prin intermediul tehnologiei informației.

Prin urmare, în vederea dezvoltării serviciilor oferite prin intermediul guvernării electronice autorit ile trebuie să parcurgă o serie de etape precum: informatizarea  i tehnologizarea instituțiilor publice, în paralel cu extinderea infrastructurii informaționale naționale, instituirea obligativit ii utilizării mijloacelor electronice de către toate instituțiile publice în raport cu cetătenii, concomitent cu informarea  i educarea beneficiarilor  i, nu în ultimul rând, instituirea obligativit ii utilizării mijloacelor electronice de către to i cetătenii în raporturile acestora cu administrația publică.  n concluzie, Guvernul României ar trebui să definească obiectivele strategice privind e-Guvernarea într-un mod realist  i să urmeze anumite etape succesive pentru asigurarea succesului dezvoltării guvernării electronice.

BIBLIOGRAFIE

1. Buchmann, R.  i Meza, R., „Towards the Semantic E-Government”, 2012, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, vol. 35E, pp. 33-47.
2. Bundschuh-Rieseneder, F., „Good Governance: Characteristics, Methods and the Austrian Examples”, 2008, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, vol. 24E, pp. 26-52.

3. Centrul de Studii Avansate pentru Serviciile Electronice, [Online] disponibil la adresa <http://www.e-caesar.ro/>, accesat la data de 2 mai 2012.

4. Centrul Național de Management pentru Societatea Informațională, *Sistemul Electronic Național*, [Online] disponibil la adresa <http://www.e-guvernare.ro/>, accesat la data de 5 mai 2012.

5. Cristescu, A., *Dimensiuni practice ale conceptului de e-Guvernare în România și Japonia*, București, [Online] disponibil la adresa <http://www.admpubl.snsa.ro/fisiere/japonia/Dimensiuni%20practice%20ale%20conceptului%20de%20e-guvernare%20in%20România%20si%20Japonia%20-%20Alexandra%20Cristescu.pdf>, accesat la data de 2 mai 2012.

6. European Commission, *An Overview of the eGovernment and eInclusion Situation in Europe*, [Online] disponibil la adresa <http://www.epractice.eu/en/factsheets/>, accesat la data de 2 mai 2012.

7. European Commission, *eGovernment in Denmark*, 2011b, [Online] disponibil la adresa <http://www.epractice.eu/files/eGovernmentDenmark.pdf>, accesat la data de 3 mai 2012.

8. European Commission, *eGovernment in Iceland*, 2011a, [Online] disponibil la adresa <http://www.epractice.eu/files/eGovernmentIceland.pdf>, accesat la data de 2 mai 2012.

9. European Commission, *eGovernment in România*, 2011d, [Online] disponibil la adresa <http://www.epractice.eu/files/eGovernmentRomânia.pdf>, accesat la data de 3 mai 2012.

10. European Commission, *eGovernment in the Netherlands*, 2011c, [Online] disponibil la adresa <http://www.epractice.eu/files/eGovernmentTheNetherlands.pdf>, accesat la data de 3 mai 2012.

11. European Commission, *Eurobarometer73. Public Opinion in the European Union, Report Volume 1*, [Online] disponibil la adresa http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_en.htm, accesat la data de 6 mai 2012.

12. Guvernul României, *eRomânia*, [Online] disponibil la adresa [http://www.mcsi.ro/Minister/Domenii-de-activitate-ale-MCSI/Tehnologia-Informatiei/e-România/eRomânia-Iulie-2009-V1-3-\(1\)](http://www.mcsi.ro/Minister/Domenii-de-activitate-ale-MCSI/Tehnologia-Informatiei/e-România/eRomânia-Iulie-2009-V1-3-(1)), accesat la data de 3 mai 2012.

13. Hofstede, G., *National Culture*, [Online] disponibil la adresa <http://geert-hofstede.com/dimensions.html>, accesat la data de 5 mai 2012.

14. Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 70 din 3 februarie 2003.

15. Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 663 din 23 octombrie 2001, consolidată în 2009.

16. Mora, C. și Țiclău, T., *Introducere în administrația publică*, Cluj-Napoca: Accent, 2009.

17. Nixon, P., Koutrakou, V. și Rawal, R., *Understanding E-Government in Europe. Issues and Challenges*, London: Routledge, 2010.

18. Ordonanța de Urgență nr. 73/2007 privind organizarea și funcționarea Agenției pentru Serviciile Societății Informaționale, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 444 din 29 iunie 2007.

19. Organizația Națiunilor Unite, *United Nations E-Government Survey 2010*, [Online] disponibil la adresa <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf>, accesat la data de 29 aprilie 2012.

20. Shahwan, U., *E-Government in Developing Countries*, [Online] disponibil la adresa <http://css.escwa.org.lb/ictd/01018/presentations/day2/8.pdf>, accesat la data de 2 mai 2012.

21. Șandor, S.D., „România's Digital Divide and the Failures of E-Government”, 2006, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, vol. 16E, pp. 154-162.

22. Tripon, C. și Dodu, M., *Managementul resurselor umane*, Suport de curs, Cluj-Napoca, 2010-2011.

23. Vasilache, D., *Guvernarea electronică – o introducere*, Cluj-Napoca: Casa Cărții de Știință, 2008.

24. VasIU, I. și VasIU, L., *Criminalitatea în cyberspațIU*, București: Editura Universul Juridic, 2011.

Preluat din „Revista Transilvană de Științe Administrative”, 1(30) 2012, pp. 21-40.

E-mail: raluca.baltaru@yahoo.com

Probleme ale implementării politicii fiscale în Republica Moldova

Irina BORDEI,
*studentă, Facultatea Relații Internaționale,
Științe Politice și Administrative,
Universitatea de Stat din Moldova*

SOMMAIRE

Repose sur l'idée de Richard Achim Müller „La création de l'État moderne a été réalisée par la mise en œuvre d'impôt, exactement, par les dispositions légales du droit de bénéficiaire de ces versements, nous pouvons dire sans aucun doute que la politique budgétaire est un pilier essentiel de la mise en place et le développement de l'État moderne en aidant à construire les recettes budgétaires de l'Etat nécessaires au financement des dépenses publiques et de veiller à l'exécution de ses fonctions. Cependant, la mise en œuvre de la politique budgétaire dans un pays est influencée par un certain nombre de facteurs qui pourraient à la fois stimuler le développement économique, ainsi que son travail stagné.

Politica fiscală reprezintă un ansamblu de activități, metode, forme, tehnici, instrumente și instituții specifice prin care se realizează procurarea de resurse fiscale la dispoziția statului și, în general, a autorităților publice, precum și distribuirea lor pentru satisfacerea nevoilor publice. Procesul de procurare a acestor resurse, ca și cele de alocare-utilizare a lor, concretizează o mare parte a veniturilor și cheltuielilor bugetare.

Încă din anul 1748, Montesquieu susținea în lucrarea sa „Despre spiritul legilor” că veniturile statului sunt o porțiune pe care fiecare cetățean o dă din venitul său pentru a avea siguranța celeilalte porțiuni sau pentru a se folosi de ea în mod plăcut. Pentru a stabili aceste venituri în chip potrivit, trebuie să se țină seama și de nevoile statului, și de nevoile cetățeanului.

Politica fiscală evoluează și se perfecționează continuu sub imboldul dezvoltării economice, ea nefiind stabilă odată pentru totdeauna, și se adaptează corespunzător necesităților într-o anumită etapă, în funcție de obiectivele politice, economice și sociale din țară.

În cadrul Republicii Moldova, putem identifica un ansamblu de factori ce influențează politica fiscală și anume: factorii eco-

nomici, care determină creșterea produsului intern brut și, pe această bază, sporește veniturile impozabile; factorul demografic ce determina mărirea numărului contribuabililor; factorul monetar (dobânda, creditul) ce își transmite influența prin preț; factorii sociali, a căror influență este tot mai puternică pe măsura accentuării rolului social al statului, care presupune redistribuirea resurselor în scopul satisfacerii nevoilor de educație, sănătate, securitate socială și menținerea ordinii publice; factorii tehnologici se caracterizează prin dezvoltarea tehnologiilor informaționale care contribuie la creșterea calității serviciilor furnizate de către organele fiscale, iar înnoirea echipamentelor, introducerea de noi produse, retehnologizarea, informatizarea facilitează procesul de administrare fiscală și reduce costurile de funcționare a organelor fiscale; factorii de natură financiară ce sintetizează, de fapt, influența celorlalți factori prin dimensiunea cheltuielilor publice, a căror creștere determină sporirea resurselor financiare publice. Un alt factor ce influențează politica fiscală îl constituie acordurile internaționale existente pentru evitarea dublei impuneri, instrumentele și procedeele de aplicare a acestora în străinătate, efectele asupra economiei națio-

nale, astfel încât să fie eliminate distorsiunile din cadrul schimburilor economice.

Totodată, în procesul de implementare a politicii fiscale, Republica Moldova se confruntă cu unele probleme specifice statului moldav. Ulterior, una dintre aceste probleme o constituie integritatea statului  i lipsa unor hotare bine definite cu toate atribuile sale (servicii vamale etc.) fapt ce determină importul mărfurilor supuse accizelor fără achitarea acestora. Conform Constitu iei, Republica Moldova este un stat suveran  i independent, unitar  i indivizibil. Transnistria, regiune separatistă situată la frontiera de est a Moldovei,  i-a stabilit propriile hotare, autoproclam ndu-se „Republica Moldovenească Nistreană” (R.M.N.), nefiind recunoscută internațional. Conflictul transnistrean constituie una dintre principalele cauze care fr neaz  procesul de dezvoltare a principalelor ramuri economice, inclusiv cea industrială, deoarece majoritatea structurilor industriale ale Republicii Moldovei sunt localizate în Transnistria, alături de centralele electrice importante. Imposibilitatea exercitării controlului asupra întregului său teritoriu vamal determină reducerea veniturilor  i taxelor vamale acumulate în bugetul național. Conflictul transnistrean generează consolidarea evaziunii fiscale prin importul  i exportul mărfurilor cu destina ia Transnistria prin punctele vamale controlate de Chișinău, acestea fiind, de fapt, comercializate direct în Moldova sau fiind reimportate, după ce o perioadă de timp au fost stocate în Transnistria. Aceasta permite ca circa 80% din mărfurile importate să nu fie supuse accizelor.

Un caz aparte îl constituie produsele petroliere care se importă în Republica Moldova. Necesit ile anuale ale Republicii Moldova în produse petroliere sunt estimate la circa 1 milion 200 mii tone.  n realitate, anual, prin sistemul vamal controlat de autorit ile moldovene este importată o cantitate totală de 300-400 mii tone, restul ajung nd în țară în mod fraudulos prin Transnistria. Potrivit unor date oficiale, care au fost date publicit ii de către Departamentul de Statistică  i Sociologie (actualul Birou Național de Statistică al Republicii Moldova), în anul 2003,

aproximativ 80% din volumul total al produselor petroliere au fost importate în Moldova prin intermediari  i zonele off-shore, nefiind supuse accizelor. Astfel, atât timp c t persistă problema transnistreană, va stagna în continuare dezvoltarea economică a Republicii Moldova  i se va consolida evaziunea fiscală.

Un alt factor ce generează fr narea implementării unei politici fiscale eficiente îl constituie existența interesului corporativ, manifestat prin „iertarea” obliga iunilor fața de bugetul statului. Datoriile de impozite ale antreprenorilor mici, c t  i ale întreprinderilor mari formează o povară moartă care determină apariția unei economii tenebre.  n acest sens, statul recurge la amnistia fiscală care este o măsură oficială prin care contribuabilul  i poate  terge „tabla fiscală”  i începe conformarea întru totul cu obligațiile fiscale în perspectivă. Instituirea amnistiei fiscale prin iertarea necondi ionat  a datoriilor  i penalit  ilor întreprinderilor, care au comis evaziuni fiscale, creează un sentiment de injusti ie din partea plătitorilor de impozite one ti. De asemenea, amnistiiile fiscale nu doar abat resursele destinate executării, dar pot, de asemenea, avea efecte negative asupra nivelului de disciplină fiscală  i anume:

- personalul trebuie instruit  i transferat în alte funcții, trebuie imprimat  i elaborate noi blanchete, trebuie pregătite instruc iuni;
- se poate cauza stagnarea activităților ordinare de percepere a impozitelor;
- amnistia are un impact defavorabil asupra moralului  i motiva iei administrației fiscale;
- amnistia poate oferi contribuabililor restan i sau nedisciplinați oportunitatea de a „scăpa” de un audit complet, prin reducerea sau eliminarea penalit  ilor  i amenzilor sau chiar  i a unei părți din impozitul datorat.

Prin efectuarea regulată a unei amnistii fiscale bugetul statului va r m ne diminuat, cresc în ritm rapid cheltuielile statului, iar veniturile vor fi acumulate prin diferite modalit i în rezultatul cărora nu se va putea men ine echilibrul bugetar.

Prezen a masivă a tranzacțiilor în natură  i a decontărilor reciproce, în relațiile dintre

agenții economici și sistemul bugetar stabilește noi probleme în implementarea politicii fiscale. În consecință, în rezultatul încheierii tranzacțiilor prin casă sau prin transfer, între doi agenți economici, o parte a sumei bănești se varsă în bugetul de stat. În prezent, agenții economici recurg la diferite modalități de încheiere a tranzacțiilor pentru a obține un oarecare profit și a evita vărsarea unei sume bănești în bugetul de stat.

Un alt factor ce stagnează implementarea politicii fiscale în Republica Moldova îl constituie utilizarea ineficientă a resurselor financiare pe destinații concrete. Politica fiscală se realizează cu scopul acumulării veniturilor prin colectarea taxelor și impozitelor pentru acoperirea cheltuielilor. Însă, în prezent, se efectuează alocări sporite în domenii cu posibilități pentru sustragerea fondurilor, de obicei, proiecte complexe din punct de vedere tehnic. De asemenea, resursele financiare colectate se utilizează în domenii cu o necesitate mai puțin importantă, în rezultatul căreia domeniile cu destinații concrete sunt limitate în asigurarea cu resurse financiare.

Luând în considerare lipsa unui mecanism efectiv de control atât asupra organelor administrative centrale/locale cât și asupra persoanelor fizice și juridice în calitate de contribuabil, determină apariția unei administrări fiscale insuficiente, iar în rândul contribuabililor se comit erori în procesul de colectare a taxelor și impozitelor. În consecință, are loc reducerea legitimității în organele de stat datorită neeficacității controlului financiar din partea organelor abilitate.

Unul dintre cei mai importanți factori ce asigură impedimente în implementarea unei politici fiscale eficiente îl constituie economia tenebră. Economia tenebră reprezintă totalitatea formelor de activitate economică ce nu sunt oglindite în statistica oficială; tipurile de activitate ce creează valoarea adăugată, dar nu sunt înregistrate conform legislației, din motive de evaziuni fiscale și condiții social-economice neprielnice pentru funcționare în cadrul economiei formale (oficiale).

În Republica Moldova, cota economiei tenebre, în raport cu economia oficială, este

în creștere continuă, ceea ce duce spre diminuarea disciplinei economice și financiare, ceea ce se reflectă negativ asupra veniturilor bugetare.

Printre activitățile economiei tenebre din Republica Moldova le putem enumera pe următoarele: tănuirea producției și veniturilor, operațiunile ilicite de export-import, privatizarea ilicită, producerea și comercializarea produselor falsificate sau fără licență, corupția.

O alta problemă a implementării politicii fiscale în Republica Moldova o constituie evaziunea fiscală. Evaziunea fiscală reprezintă sustragerea, sub orice formă, de la plata obligațiilor legale către stat, adică ascunderea sub diferite forme a surselor și cuantumului de venituri impozabile. Cel mai cunoscut sens dat evaziunii fiscale e „arta de a evita căderea în câmpul de atracție a legii fiscale”, concept care aparține lui M.C. de Brie și P. Charpentier.

În Republica Moldova s-au conturat multiple forme ale evaziunii fiscale, iar cele mai des întâlnite fiind următoarele: vânzări nedecarate, care apar cu frecvența cea mai mare și sunt de multe ori greu de descoperit. Practic, vânzările de bunuri sau prestările de servicii se fac fără întocmirea documentelor corespunzătoare și, evident, fără înregistrări în contabilitate; omiterea înregistrării, când agentul economic neînregistrat beneficiază de un avantaj care nu i se cuvine, comparativ cu ceilalți comercianți concurenți, care vor solicita clienților T.V.A.; înțelegeri între vânzători și cumpărători de a schimba bunuri sau servicii fără plată, gen barter, cu plată redusă, fără factură sau, eventual, cu o factură de valoare redusă; deducerile false, care se întâlnesc frecvent și se realizează prin întocmirea de facturi false, prin utilizarea repetată a acelorași facturi pentru deducere sau prin folosirea de facturi care se referă la cumpărări inexistente; erorile de înregistrare, care au influență destul de mare asupra taxei datorate, mai ales dacă sunt frecvente sau dacă valoarea lor este mare; aplicarea incorectă a cotei zero sau a scutiilor, care pot conduce la diminuarea serioasă a sumelor cuvenite bugetului de stat, mai ales dacă este asociată cu facturi false, fiindcă altfel plătitorul de

T.V.A. nu are cum să profita de această practică; cereri de rambursare nejustificate, când se solicită rambursarea taxei aferente unor mărfuri exportate sau pentru bunuri la care legea dă drept de deducere, fără însă ca în realitate aceste operațiuni să fi fost efectuate. O situație mai des  nt lnit  este aceea a solicitării deducerii T.V.A., pentru același bun exportat, de către doi agen i economici, pe considerentul că documentele privind bunul respectiv au circulat prin mai multe societ i comerciale.

 n concluzie, putem afirma că economia  r rii se va afla în proces de stagnare at ta timp c t nu se întreprind măsuri de  mbun t tire a sistemului fiscal, se vor modifica structura  i metodele de lucru ale organelor de control, se va modifica legislația privind pedeapsa pentru activit ile ilicite  i tăinuirea veniturilor.

 n scopul soluționării problemelor ce apar în procesul de implementare a politicii fiscale, consider necesar  ntreprinderea unor măsuri stricte de înlăturare a factorilor ce stagnează procedura de acumulare a veniturilor fiscale în bugetul de stat.

Ulterior, este necesar de a se soluționa conflictul transnistrean în vederea stabilirii exacte a hotarelor Republicii Moldova  i a

stopa procedura de importare în mod fraudulos a mărfurilor pe teritoriul Republicii Moldova prin Transnistria. Totodată, datorită faptului că to i cetătenii sunt egali în fața legii  i fiecare cet tean trebuie să- i onoreze obligațiile fiscale fața de bugetul de stat, este necesar de a interzice aplicarea amnistiei fiscale. O altă măsură eficientă în acest sens o constituie  i stoparea opera iunilor ilicite de export-import prin asigurarea Serviciului Val-mal cu personal instruit în domeniul combaterii fraudelor  i corupției.

Efectuarea unui control sistematic asupra produselor comercializate pe teritoriul Republicii Moldova ar genera stoparea comercializării produselor falsificate sau fără licen a; iar pentru combaterea evaziunii fiscale este necesară adoptarea și implementarea în Republica Moldova a Legii privind combaterea evaziunii fiscale.  n acest sens, ar fi de dorit  i crearea unei agen ii care să dispună de personal instruit  i competent în vederea desf sur rii unei activit i de combatere a evaziunii fiscale pe teritoriul Republicii Moldova.

Prin realizarea unei politici fiscale eficiente, bugetul statului va acumula veniturile necesare acoperirii cheltuielilor în vederea satisfacerii intereselor generale ale societ ii.

BIBLIOGRAFIE

1. Armeanic Alexandru. Fiscalitate în statele contemporane. - Chișinău: CEP USM, 2003, 167 p.
2. Badicu Iurie. Locul  i rolul statului de drept în economia de piața. - Chișinău: A.S.E.M, 2005, 168 p.
3. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994 //Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 001 din 18.08.1994.
4. Corj Mihai Ion, Bazele constituționale ale impozitării de stat. - Chișinău: S.n., 2003, 240 p.
5. D nga E.C., Ioni a N., Controlul fiscal: activitate economică  i instrument economic, nr. 20. - București: Editura Tribuna economică, 1998, p. 44-45.
6. Legea privind combaterea corupției și protec ionismului nr. 900-XIII din 27.06.1996 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 56 din 22.08.1996.

Prezentat: 27 septembrie 2012.

E-mail: irrynne@mail.ru


AVIZ

Continuă abonarea la ziarul **“Funcționarul public”** și la revista metodicostimțințifică **“Administrarea Publică”** pentru anul 2013, editate de **Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova.**

Revista metodicostimțințifică trimestrială

ISSN 1813-8489
Categorie C

ADMINISTRAREA PUBLICĂ



2/2012

Nr. 16 (2011) august 2012

FONDATAȚIA ANUL 1994

FUNCȚIONARUL PUBLIC

ZIAR BILUNAR EDITAT DE CĂTRE ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ DE PE LÂNGĂ PREȘEDINTELE REPUBLICII MOLDOVA
SUPPLEMENT LA REVISTA “ADMINISTRAREA PUBLICĂ”

Soarele independenței și identității naționale

Omul este măsura tuturor lucrurilor.
(Dicton latin)

„Ultima lună de toamnă” dăruiană ne apropie metaforic de ora împlinirii, de apogeele căutărilor și năzuințelor noastre, dar și de „poava bunăstării noastre”, rămânând în metaforă totală național-universală a aceluiași scriitor charismatic al Neamului prin caracterul modern și clasic al creației sale.

Gustat, deși e ultima lună de vară, țara noastră dăruiană și toamnă, ne conectează la sărbătorile naționale, la Ziua Independenței și la Limba noastră cea română, sărbătorii care, într-un fel, sunt ocorbite de nemurire, de Providență din orice perspectivă le-am privi cu inima deschisă și cu conștiința curată, nouă de la nașterea viului ceresc și de raza veșnică a stelei ce ne luminează Calea spre noi, spre nou, spre adevăr.

De când lumea, numele omului este legat de căsuță și de neam, de civilizație și de cultură, de țară, în definitiv, izolat nu poate evolua și, cu atât mai mult, incident, dacă raportul dintre om și societate este unul meciabil și ineficient sub orice aspect.

Conform istoriei, legilor sale scrise și nescrise, un stat dincolo de celelate atribute necesare intru devenirea și dezvoltarea sa pe ascendență, are stringență nevoie de o independență nu numai politică, dar și economică, mai ales. Ceea ce tocmai și determină gradul său realmente de funcționalitate. Grație mai

multor factori interni și externi, Republica Moldova, odată cu desprinderea din UR.S.S. de alădată, își urmează calea sa determinată-nedeterminată destul de anevoios și problematic nu numai politic, dar și economic. Sunt, de ce ne recunoaște, mutații evidente într-un domeniu sau altul. Dar



are norocul de-o mulțime de pedici de natură locală și nu numai. Problemele ei interne și interculturale nezezoitate la timp o în în menșierele stagnării și subdezvoltării socio-mane și socio-culturale.

Departate de a fi stăpână deplină pe situație, republica se mișcă într-o direcție reală, deși netașipament de lent, având parte și de condiții climatice critice care o strează economic, netașipând de problemele politice legate de diferențialele tranziției, care este un „cal troian” al fostului imperiu sovietic. Lipsa unei perspective clare a soluționării acestuia

vine din întreaga comunitate europeană și nu doar. Cu atât mai mult, dacă abandonăm spațiul ex-sovietic. Deși dorința politică parca este, lucrurile nu se urmează din loc. Suntem independenți doar pe hârtie, dar pe cale, dar cele două decenii nu pot fi rezultative fără întreprinderea unor pași hotărâtori spre

dem, în sfârșit, la redresarea economică, la renouarea sa tehnică și tehnologică. E nevoie de multă responsabilitate și de o reorientare a întregii economii, a sectorului agroindustrial, educațional, cultural, spiritual.

Doar întoarcerea cu fața spre noi și spre nou ne poate face mai responsabili de tot ce întreprindem. Avem modele străine, le avem și pe-ale noastre. E nevoie de consolidare și de punere a legii în capul mesei.

Cița de identitate trebuie odată depășită. Știința, adevărul sunt mai presus decât politici. Cât se poate de discutat cine suntem și ce limbă vorbim? Cei care ne tin pe loc cu atare discuții sterile trebuie să-și caute de lucru, deoarece tot învâțul își are derivatele odată și odată.

Independența este Soarele unui neam, al unei țări. Identitatea lingvistică este una și-nfință, dacă nu deică, ea nu poate fi dictată de-o minoritate și agresiță, fără șapte ani de-acasă, deși de peste 70 de ani ne tot ovinășim cu darurile de ex-sovietice, deșapte de istorie. Conștientizarea acestor doi factori și orientarea spre consolidarea și construirea unor noi relații socio-mane responsabile în societate vor contribui la propășirea noastră, pe care nu ne va da-o nimem din cer de-a-gata. Marea este cea mai luminoasă sărbătoare și nu așa-

(Continuare în pag. 4)

Revista
„Administrarea Publică”
apare trimestrial.
Costul unui abonament:
3 luni - 41 lei 30 bani;
6 luni - 82 lei 60 bani;
1 an - 165 lei 20 bani.
Indice poștal - **76957.**

Ziarul
„Funcționarul public”
apare de 2 ori pe lună.
Costul unui abonament:
3 luni - 37 lei 80 bani;
6 luni - 75 lei 60 bani;
1 an - 151 lei 20 bani.
Indice poștal - **67919.**

Secția activitate editorială

Mihai MANEA - **secretar responsabil**

Ion AXENTI - **redactor**

Sergiu PÎSLARU - **redactor, designer**

Indice poștal: 76957

Adresa redacției:

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni 100

Tel.: (0-22) 28-40-78, fax: (0-22) 28-48-71

E-mail: sae@aap.gov.md

Data la cules: 24.09.2012

Bun de tipar: 28.09.2012

Copertarea în Secția activitate editorială

Tiraj: **170 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489

