

ISSN 1813-8489

Tipul B



Administrarea Publică

*Revistă metodică-științifică
trimestrială*

**Nr. 4 (108)
octombrie-decembrie 2020**

**Chișinău,
2020**

Administrarea Publică

Revistă metodico-științifică trimestrială

Fondată în noiembrie 1993 de Academia de Administrare Publică.

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

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

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

Indexată în bazele de date internaționale

INDEX  COPERNICUS **Index Copernicus**
I N T E R N A T I O N A L

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



Directory of Research Journals Indexing

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

OAJI
.net

Open Academic Journals Index

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

Nr. 4 (108), octombrie -decembrie 2020

COLEGIUL DE REDACȚIE

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

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

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

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

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

DULSCHI Silvia - șef Direcție știință și cercetare, doctor în istorie, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică

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

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

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

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

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

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

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

ZELENSCHI Angela - șef Catedră științe administrative, doctor în filosofie, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică

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

SOLOMON Constantin - doctor habilitat în științe istorice, profesor universitar

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

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

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

MANOLE Tatiana - doctor habilitat în științe economice, profesor universitar

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

Echipa redacțională

Redactor-șef:

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

Redactor-șef adjunct:

PALIOVICI Serghei, prorector al Academiei de Administrare Publică, doctor în științe politice, conferențiar universitar

Redactor-științific:

DULSCHI Ion, decan, Departament studii superioare de master, Academia de Administrare Publică, doctor în istorie, conferențiar universitar

Diracția editorială AAP: VLADÎCA Sergiu, AXENTI Ion, PAȘNIC Ana-Laura, PASTUH Marina

SUMAR

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Serghei PALIHOVICI, Liliana PALIHOVICI

Prestarea serviciilor sociale în Republica Moldova prin prisma evoluției cadrului legal general de reglementare 12

Elvira JOROVLEA

Analiza eficienței managementului performanțelor la întreprinderile publice și private din Republica Moldova 22

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Mariana ODAINIC

Argument pentru strategia anuală de achiziție publică a autorității contractante 34

Marian GHERMAN, Eugeniu PETERSCHI

Legislația statelor care incriminează indirect răspunderea penală pentru infracțiunea de falsificare a probelor 43

Alexandru CICALA

Reflectarea statistică a infracțiunii de omor 51

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Elena VACULOVSKI, Dorin VACULOVSKI

Considerații referitor la aprofundarea inegalităților sociale în contextul dezvoltării economice a Republicii Moldova 61

Mihal MÂȘCA

Modelarea în economia publică datorită ecuațiilor diferențiale cu întârziere 69

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNologii NOI

Ion COZMA, Alina TARENTI

Evaluarea performanțelor funcționarilor publici în administrația publică locală. Analiză comparativă între România și Republica Moldova 77

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI ÎNȚEGRARE EUROPEANĂ

Mariana IAȚCO

Politici de dezvoltare a Republicii Moldova – conținut și implicații spre integrarea europeană 83

Svetlana CEBOTARI

Metamorfoze geopolitice în contextul pandemiei Covid-19 92

TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR

Olga ZAHARIA

Statul ca generator al politicilor publice 108

Andrei RUSSU

Amalgamarea teritorială – instrument de politici pentru consolidarea capacităților administrației locale 113

Elena VESELOVSCAIA

Buna guvernare și transparența în activitatea administrației publice 118

Sergiu BUNICI

Provocări, tendințe și modificări ale mediului economic al activității bancare în raport cu tehnologiile informaționale 124

Nicolae PASCARU

Analiza conceptului de „interes public” prin prisma legislației din Republica Moldova 135

Natalia IARULINA

Mecanisme și tehnologii de informare și sprijin pentru comunicare ale administrației publice: aspecte teoretice 140

RECENZII

Silvia BRICEAG

O apariție editorială valoroasă 150

CONTENTS

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Serghei PALIHOVICI, Liliana PALIHOVICI

Provision of social services in the Republic of Moldova in terms of the evolution of the general legal regulatory framework 12

Elvira JOROVLEA

Analysis of the efficiency of performance management in public and private enterprises in the Republic of Moldova 22

CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

Mariana ODAINIC

Argument pentru strategia anuală de achiziție publică a autorității contractante 34

Marian GHERMAN, Eugeniu PETERSCHI

Legislation of states indirectly criminalizing criminal liability for the crime of counterfeiting of evidence 43

Alexandru CICALA

Statistical reflection of the crime of murder 51

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Elena VACULOVSKI, Dorin VACULOVSKI

Considerations regarding the deepening of social inequalities in the context of the economic development of the Republic of Moldova 61

Michal MYSKA

Modelling in public economics due differential equations with delay 69

TRAINING OF CIVIL SERVANTS: NEW STRATEGIES AND TECHNOLOGIES

Ion COZMA, Alina TARENTI

The evaluation of the performance of civil servants in the local public administration. Comparative analysis between Romania and Republic of Moldova 77

INTERNAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Mariana IATCO

Development policies of the Republic of Moldova - content and implications for european integration 83

Svetlana CEBOTARI

Geopolitical metamorphosis in the context of the Covid-19 pandemic 92

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Olga ZAHARIA

The state as a generator of public policies 108

Andrei RUSSU

Territorial amalgamation - policy instrument for capacity building of local government 113

Elena VESELOVSCAIA

Good governance and transparency of public administration 118

Sergiu BUNICI

Challenges, trends and changes in the economic environment of banking in relation with information technologies 124

Nicolae PASCARU

Analysis of the concept of „public interest,” through the prism of the legislation of the Republic of Moldova 135

Natalia IARULINA

Mechanisms and technologies of information and communication support of public administration: theoretical aspects 140

REVIEWS

Silvia BRICEAG

A valuable editorial 150

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Сергей ПАЛИХОВИЧ, ЛИЛИАНА ПАЛИХОВИЧ

Предоставление социальных услуг в Республике Молдова сквозь призму эволюции общеправового регулирования 12

Эльвира ЖОРОВЛЯ

Анализ эффективности управления производительностью на государственных и частных предприятиях Республики Молдова 22

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Мариана ОДАЙНИК

Аргумент в пользу стратегии годовых государственных закупок контрактным учреждением 34

Мариан ГЕРМАН, Евгений ПИТЕРСКИ

Законодательство государств, косвенно инкриминирующих уголовную ответственность за преступление по подделке доказательств 43

Александру ЧИКАЛА

Статистическое отражение преступлений с убийством 51

ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

Елена ВАКУЛОВСКИ, Дорин ВАКУЛОВСКИ

Соображения об углублении социального неравенства, в контексте экономического развития Республики Молдавия 61

МИХАЛ МЫШКА

Моделирование в государственной экономике с использованием дифференциальных уравнений с запаздыванием 69

ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ

Ион КОЗМА, АЛИНА ТЕРЕНТИ

Оценка деятельности государственных служащих в местном публичном управлении. Сравнительный анализ между Румынией и Республикой Молдова 77

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Мариана ЯЦКО

Политики развития Республики Молдова – содержание и значение для европейской интеграции. 83

Светлана ЧЕБОТАРЬ

Геополитические метаморфозы в контексте пандемии Covid-19 92

Трибуна Молодого Исследователя

Ольга ЗАХАРИЯ

Государство как генератор публичных политик 108

Андрей РУССУ

Территориальное слияние - политический инструмент для укрепления потенциала местной администрации 113

Елена ВЕСЕЛОВСКАЯ

Надлежащее управление и прозрачность в деятельности государственного управления 118

Серджиу БУНИЧ

Вызовы, тенденции и изменения в экономической среде банковского дела в связи с информационными технологиями 124

Николае ПАСКАРУ

Анализ понятия «публичный интерес» сквозь призму законодательства Республики Молдова 135

Наталья ЯРУЛИНА

Механизмы и технологии информационно-коммуникативного обеспечения публичного управления: теоретические аспекты 140

РЕЦЕНЗИИ

Сильвия БРИЧАГ

Ценное исследование 150



Administrarea publică: teorie și practică



PRESTAREA SERVICIILOR SOCIALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA PRIN PRISMA EVOLUȚIEI CADRULUI LEGAL GENERAL DE REGLEMENTARE

PROVISION OF SOCIAL SERVICES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN TERMS OF THE EVOLUTION OF THE GENERAL LEGAL REGULATORY FRAMEWORK

DOI: 10.5281/zenodo.4300280

CZU: 351:364-7(478)

Serghei PALIHOVICI,
doctor în științe politice, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică

Liliana PALIHOVICI,
doctorandă, Academia de Administrare Publică,
director Institutus Virtutis Civilis (IVC)

SUMMARY

This article addresses a key issue in determining the role and status of public authorities, when referring to one of their basic functions: providing the population with sufficient and quality basic social services. The development of the legal regulatory framework is the clear and obvious expression of the capacity of public authorities to understand the importance of the succession of public administration processes and the confirmation of the role of good administration of these processes. In order to define a complex picture of the development of the integrated social services system, the analysis of the evolution of the legal regulatory framework is an essential element in the process. The development of institutions, operational tools, human resources and process financing are emerging elements of the legal framework development process and shows us the extent to which legal regulations are sufficient to address the challenges facing the integrated social services system in the Republic of Moldova.

Keywords: *social services, integrated social services system, regulatory legal framework, central and local public administration authorities, public policies, institutional framework, operational framework, human resources.*

REZUMAT

Acest articol abordează o problemă cheie în determinarea rolului și statutului autorităților publice, atunci când ne referim la una din funcțiile lor de bază: asigurarea populației cu servicii sociale de bază suficiente și de calitate. Dezvoltarea cadrului legal de reglementare reprezintă expresia clară și evidentă a capacității autorităților publice de a înțelege importanța consecutivității derulării proceselor de administrare publică și

confirmării rolului de bună administrare a acestor procese. Pentru a defini un tablou complex al dezvoltării sistemului integrat de servicii sociale, analiza evoluției cadrului legal de reglementare reprezintă un element esențial în cadrul procesului. Dezvoltarea instituțiilor, a instrumentelor operaționale, resursele umane și finanțarea sunt elemente emergente ale procesului de dezvoltare a cadrului legal și ne arată în ce măsură reglementările legale sunt suficiente pentru a răspunde la provocările cu care se confruntă sistemul integrat de servicii sociale în Republica Moldova.

Cuvinte-cheie: servicii sociale, sistem integrat de servicii sociale, cadrul legal de reglementare, autorități ale administrației publice centrale și locale, politici publice, cadrul instituțional, cadrul operațional, resurse umane.

Gradul de acces al populației la serviciile sociale de bază și capacitatea de acoperire a nevoilor de servicii sociale, reprezintă indicatorul cel mai important al determinării rolului statului în procesul de prestare a serviciilor sociale. Configurația „forțelor sociale”, determină natura și conținutul politicilor sociale. Republica Moldova nu reprezintă o excepție în acest sens, ori sistemul integrat de servicii sociale, așa cum se prezintă la ziua de azi, ne oferă dovada lipsei unei abordări de sistem atunci când ne referim la dezvoltarea serviciilor sociale. Lipsa politicilor publice în domeniu, cadrul legal insuficient dezvoltat, cadrul instituțional disproporționat, insuficiența instrumentariului operațional și finanțarea neadecvată - reprezintă simptomele unei stări, mai degrabă, de stagnare a sistemului serviciilor sociale cu o tendință de dezvoltare dezorganizată, neuniformă și fragmentară.

Analiza cadrului legal general de reglementare vine să confirme aceste „simptome”, și ne ajută să înțelegem importanța și rolul autorităților publice în buna administrare a procesului de prestare a serviciilor sociale.

Dezvoltarea sistemului de servicii sociale în Republica Moldova a cunoscut mai multe etape. Astfel, perioada de până în 2010 (etapa pre-lege), când a fost aprobată legea nr. 123 din 01.06.2010 cu privire la serviciile sociale, sistemul de servicii sociale a fost reglementat și s-a dezvoltat

în baza Legii asistenței sociale nr. 547 din 25.12.2003, Strategiei naționale de dezvoltare pe anii 2008-2011, Strategiei naționale privind reformarea sistemului de îngrijire rezidențială a copilului 2007-2012, Planului Național de Acțiuni privind Drepturile Omului și Planului Național de acțiuni „Educație pentru toți” 2004-2015, Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului, Planului de acțiuni Republica Moldova - Uniunea Europeană, a Convenției Națiunilor Unite privind Drepturile Omului și Convenției Națiunilor Unite privind Drepturile Copilului, precum și a Programului național privind crearea sistemului integrat de servicii sociale pentru anii 2008-2012.

Un pas important în dezvoltarea sistemului de servicii sociale la etapa pre-lege, l-a constituit aprobarea și implementarea Programului național privind crearea sistemului integrat de servicii sociale pentru anii 2008-2012, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1512 din 31.12.2008, care a exprimat la acea etapă intenția și voința Guvernului de a facilita crearea și dezvoltarea unui sistem integrat de servicii sociale. Acest program stipula expres rolul ministerelor și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale în implementarea prevederilor Programului național privind crearea sistemului integrat de servicii sociale. Argumentarea necesității acestui program invoca existența deficiențelor vizibile ale sistemului de asistență socială cum ar fi

insuficiența serviciilor sociale la nivel comunitar; fragmentarea la diferite niveluri a serviciilor sociale, a programelor, măsurilor pentru persoane și grupurile în dificultate; caracterul excesiv al instituționalizării; lipsa coordonării și conlucrării necesare pentru implementarea unor politici sociale integrate și coerente.

La distanță de 12 ani de la aprobarea aceluși program, constatăm că marea majoritate a problemelor menționate în 2008 se perpetuează, iar noi programe naționale care ar fi fost centrate pe depășirea lor nu au mai fost elaborate.

Astăzi, cadrul legal ce reglementează crearea, dezvoltarea, prestarea și finanțarea serviciilor sociale în Republica Moldova este unul permisiv însă nu este suficient de dezvoltat pentru a soluționa întregul spectru de probleme ce țin de acreditarea, contractarea și finanțarea serviciilor sociale.

Funcționarea calitativă și eficientă a sistemului integrat de servicii sociale este asigurată prin sinergia și armonizarea celor cinci componente ale sistemului: a) cadrul normativ; b) cadrul instituțional (inclusiv delimitarea funcțiilor și responsabilităților pe niveluri administrative); c) cadrul operațional (dezvoltarea și standardizarea procedurilor de lucru); d) resurse umane; e) finanțe. În același timp, nu putem pretinde că un sistem funcțional de servicii sociale cu toate componentele dezvoltate și integrate, constituie garanția soluționării necesităților de servicii sociale. În mare parte, grație realităților sociale, care sunt într-o dinamică continuă și care sunt strâns interconectate la problemele majore sociale cu care se confruntă societatea. Primul element, primul component al cadrului de gestionare al sistemului integrat de servicii sociale, care trebuie ajustat și care trebuie adaptat la noile realități și nevoi sociale este cadrul legal de reglementare.

Dezvoltarea și reformarea cadrului legal național de reglementare a sistemului integrat de servicii sociale este strict condiționată de reformarea și dezvoltarea întregului sistem de administrație publică. Practica administrativă demonstrează, că atât sistemul general de administrație publică, cât și domeniile sectoriale de activitate publică necesită intervenții conjugate și intercorelate atunci când ne referim la întregul ciclu de reglementare și planificare strategică: politici publice, cadrul legal de bază și cadrul normativ conex, care asigură implementarea, monitorizarea și evaluarea proceselor de administrare publică. Este și cazul cadrului de gestiune al sistemului integrat de servicii sociale, unde lipsa politicilor publice, cadrul normativ insuficient dezvoltat, incoerențele, contradicțiile și confuziile prevederilor și normelor de reglementare reprezintă dovada lipsei unei abordări sistemice a problemelor ce țin de domeniul asistenței sociale.

Pentru a defini un tablou complex al dezvoltării sistemului integrat de servicii sociale, analiza evoluției cadrului legal de reglementare reprezintă un element esențial în cadrul procesului. Dezvoltarea instituțiilor, a instrumentelor operaționale, resursele umane și finanțarea proceselor sunt elemente emergente ale procesului de dezvoltare a cadrului legal și ne arată în ce măsură reglementările legale sunt suficiente pentru a răspunde la provocările cu care se confruntă sistemul integrat de servicii sociale.

Constituția Republicii Moldova, prin articolul 47, recunoaște și statuează dreptul cetățenesc la asistență și protecție socială, iar *statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare.*

În vederea transpunerii articolului 47 din Constituția Republicii Moldova a fost adoptată **Legea asistenței sociale nr. 547 din 25-12-2003**, care stabilește principiile, obiectivele și normele generale de organizare ale sistemului de asistență socială din Republica Moldova. Conform art. 1 al Legii *asistență socială este componentă a sistemului național de protecție socială, în cadrul căruia statul și societatea civilă se angajează să prevină, să limiteze sau să înlăture efectele temporare sau permanente ale unor evenimente considerate drept riscuri sociale, care pot genera marginalizarea ori excluderea socială a persoanelor și a familiilor aflate în dificultate*. Legea statuează obiectivele de bază, care stau la baza politicilor statului în domeniul asistenței sociale (art. 6). Asistența socială se acordă sub formă de prestații sociale și de servicii sociale (art. 9-11), iar Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale exercită activitatea de coordonare generală a activității sistemului de asistență socială prin elaborarea, promovarea și evaluarea politicilor de asistență socială, a cadrului legal de reglementare și implementare, organizarea sistemului de acreditare și inspecție, coordonează activitatea structurilor teritoriale de asistență socială, cooperează cu autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și doi, reprezentanții și organizațiile societății civile în scopul prestării și dezvoltării serviciilor sociale (art. 12). Legea stabilește tipurile de servicii sociale: primare, specializate și cu specializare înaltă (art. 10, alin. 2), calitatea căroră se asigură prin respectarea standardelor de calitate aprobate de Guvern (art. 10, alin. 3). Conform art. 13, alin. 1 al Legii, *autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea organizează structura teritorială de asistență socială, care, în comun cu autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și în colaborare cu reprezentanții societății civile, realizează politica*

de asistență socială și asigură aplicarea legislației la nivel teritorial. Chiar dacă prin art. 12 (1, f), art. 12 (3), art. 13 (1) al Legii se menționează reprezentanții societății civile, drept participanți în procesul de elaborare și implementare a politicilor în domeniul asistenței sociale, *Legea asistenței sociale nr. 547 din 25-12-2003* nu statuează rolul organizațiilor societății civile în procesul de planificare, organizare și prestare a serviciilor sociale. **Societatea civilă nu este recunoscută drept partener al autorităților publice centrale și locale în procesul de acordare a asistenței sociale**. Din punct de vedere al stabilirii și recunoașterii rolurilor în cadrul procesului de acordare a asistenței sociale, repartizare a responsabilităților sociale, această reglementare legală este strict necesară, în contextul, în care aportul organizațiilor societății civile în prestarea serviciilor sociale, devine tot mai mare.

Capitolul VI „Finanțarea asistenței sociale”, stabilește sursele de finanțare (art. 22) și modul de finanțare (art. 23) a asistenței sociale. Art. 23 (2), care stipulează că *autoritățile administrației publice locale, pornind de la posibilitățile financiare reale, asigură baza materială necesară pentru organizarea și funcționarea structurilor teritoriale de asistență socială, pentru acordarea serviciilor sociale proprii și sprijină acțiunile de asistență socială întreprinse de persoanele fizice și juridice, de instituțiile de cult recunoscute în Republica Moldova și de organizațiile societății civile ne confirmă, de fapt, că sistemul de asistență socială din Republica Moldova nu are o bază clară și sustenabilă de finanțare*, iar sintagma „posibilitățile financiare reale” nu reprezintă o abordare sistemică și durabilă de finanțare a asistenței sociale, în mod special, atunci când ne referim la finanțarea serviciilor sociale.

Legea asistenței sociale nr. 547 din 25-12-2003, fiind o lege de sistem, nu preve-

de obligativitatea respectării standardelor de calitate prin aplicarea procedurii de acreditare a serviciilor sociale. Această situație, de incertitudine legislativă în procesul de reglementare a serviciilor sociale, a fost soluționată peste șapte ani de zile, odată cu adoptarea Legii nr. 123 din 18-06-2010 cu privire la serviciile sociale, când au început să fie puse bazele mecanismului integrat de reglementare a prestării serviciilor sociale, proces, neîncheiat nici până în prezent.

Legea nr. 123 din 18.06.2010 cu privire la serviciile sociale *stabilește cadrul general de creare și funcționare a sistemului integrat de servicii sociale, cu determinarea sarcinilor și responsabilităților autorităților administrației publice centrale și locale, ale altor persoane juridice și fizice abilitate cu asigurarea și prestarea serviciilor sociale, precum și protecția drepturilor beneficiarilor de servicii sociale (art. 2)*. Conform art. 1 al Legii *serviciile sociale – sunt ansamblu de măsuri și activități realizate pentru a satisface necesitățile sociale ale persoanei/familiei în vederea depășirii unor situații de dificultate, de prevenire a marginalizării și excluziunii sociale*. Legea stabilește prestatorii de servicii sociale, care pot fi persoane fizice sau persoane juridice publice ori private (art. 7, alin. 1). Prestatorii privați de servicii pot fi *asociațiile obștești, fundațiile, instituțiile private fără scop lucrativ, înregistrate în conformitate cu legislația – toate cu domeniul de activitate în sfera socială, persoanele juridice și persoanele fizice – întreprinderi cu scop lucrativ, înregistrate în conformitate cu legislația, întreprinderile sociale, inclusiv întreprinderile sociale de inserție* (art. 7, alin. 3). Atât prestatorii publici, cât și cei privați pot organiza și oferi servicii publice dacă sunt acreditați în modul corespunzător în condițiile legii speciale (art. 7, alin. 4, 5). Trebuie de menționat, că legea specială, *Legea nr. 129 din 08-06-2012 privind acreditarea presta-*

torilor de servicii sociale, a fost adoptată peste doi ani. Ca și în cazul menționat mai sus, când *Legea nr. 123 din 18-06-2010 cu privire la serviciile sociale* a fost adoptată peste șapte ani de la adoptarea *Legii asistenței sociale nr. 547 din 25-12-2003*, acest fapt atestă o incoerență de planificare strategică și **lipsa unei abordări sistemice și sustenabile a procesului de dezvoltare a serviciilor sociale**. Mai mult ca atât, atestăm situația când prestarea unor servicii sociale se desfășoară fără a fi acreditate în modul corespunzător, pe motivul lipsei reglementărilor legale legate de elaborarea Regulamentelor de organizare și funcționare și a standardelor minime de calitate a serviciilor sociale respective.

Legea nr. 123 din 18-06-2010 cu privire la serviciile sociale statuează atribuțiile și rolurile din sfera serviciilor sociale ale administrației publice centrale, locale, de nivelul întâi și doi, precum și ale organizațiilor societății civile din domeniu (art. 8-11). Astfel, *Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei* reprezintă autoritatea centrală de specialitate pentru realizarea politicilor de asistență socială și exercită atribuții principale în procesul de asigurare a serviciilor sociale la nivel național. *Autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea* asigură dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale în conformitate cu competențele stabilite prin lege, în funcție de necesitățile identificate ale populației din teritoriul administrat, fie autonom, fie în comun cu alte autorități ale administrației publice locale, precum și în colaborare cu agenții economici, patronatele, sindicatele din teritoriu și cu asociațiile obștești din țară și din străinătate. *Autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi* contribuie la dezvoltarea și prestarea serviciilor sociale în teritoriul administrat și aprobă, în conformitate cu legislația, resursele financiare necesare. *Asociațiile obștești* care ac-

tivează în domeniul protecției sociale pot să presteze servicii sociale și să participe la realizarea programelor de stat și a proiectelor în domeniul serviciilor sociale, în condițiile legii.

La prima vedere, o astfel de distribuire a rolurilor, pare să asigure funcționalitatea și eficiența sistemului integrat de servicii sociale. În același timp, după cum am menționat mai sus, pentru dezvoltarea eficientă a serviciilor sociale sunt necesare 5 elemente de bază: *cadrul legal* suficient de dezvoltat pentru a oferi perspectiva de asigurare a creșterii și dezvoltării sectorului, *cadrul instituțional* adecvat, care să asigure delimitarea funcțiilor și responsabilităților pe tot ciclul de prestare a serviciilor sociale și în corespundere cu tipul serviciilor sociale, *cadrul operațional* funcțional, capabil să omogenizeze și să standardizeze procesele și procedurile de lucru, *resurse umane* suficiente, instruite și puternic motivate și, în mod clar, *finanțarea*, care trebuie să reflecte, în primul rând, preocuparea autorităților publice pentru satisfacerea necesităților sociale, dar și oferirea posibilităților de atragere a resurselor suplimentare în acest sector, prin implicarea societății civile și a partenerilor de dezvoltare. *Legea nr. 123 din 18-06-2010 cu privire la serviciile sociale* nu oferă asemenea perspective. **Legea nu conține prevederi clare, tranzitorii și exhaustive, care ar clarifica și ar stabili mecanismul juridic complet în raport cu reglementarea integrală, pe tot ciclul lor, a problemelor sociale prin intermediul acordării serviciilor sociale.** Legea nu conține și nici nu creează premise juridice pentru oferirea soluțiilor adecvate în vederea asigurării funcționalității și eficienței sistemului integrat de servicii sociale.

Legea nr. 123 din 18-06-2010 cu privire la serviciile sociale stabilește procedura de acordare a serviciilor sociale cu evidențierea etapelor în cadrul procesu-

lui (art. 14-20) și instituția care realizează inspectarea acestor servicii. Astfel, în temeiul legii a fost creată Agenția Națională pentru Acreditare în Domeniul Sănătății și Asistenței Sociale din subordinea MSM-PS, care realizează inspecția serviciilor sociale cu scopul verificării respectării standardelor de calitate a serviciilor sociale, îmbunătățirea calității și sporirea eficienței lor (art. 21, 22). MSMPS este responsabil, în condiția legii, de *organizarea monitorizării și evaluării sistemului integrat de servicii sociale prin elaborarea și aplicarea metodologiei în domeniu, precum și prin analiza impactului serviciilor sociale asupra persoanelor/familiilor defavorizate* (art. 23, 24). Aceste prevederi nu sunt respectate nici până astăzi, deoarece metodele de monitorizare și evaluare a sistemului integrat de servicii sociale nu au fost elaborate de către MSMPS, așa cum prevede cadrul legal.

Un rol aparte în procesul de monitorizare a și evaluare a serviciilor sociale, este atribuit autorităților publice locale, dar și a prestatorilor privați care contribuie la procesul de colectare a informațiilor și prezentare a rapoartelor în ordinea ierarhiei instituționale, pentru monitorizarea și evaluarea serviciilor sociale (art. 25). Structura teritorială de asistență socială trebuie să prezinte în condiția legii (art. 25, alin. 2) rapoarte cu informație privind serviciile sociale din comunitate conform metodologiei de monitorizare și evaluare a impactului politicilor în domeniul serviciilor sociale, inclusiv privind serviciile prestate de sectorul privat. Elaborarea acestei Metodologii întârzie, respectiv, este destul de complicat de evaluat calitatea serviciilor sociale, precum și gradul de satisfacție a beneficiarilor de servicii sociale.

Legea nr. 123 din 18-06-2010 cu privire la serviciile sociale stabilește prevederile generale privind *finanțarea serviciilor*

sociale, indicând sursele de finanțare pentru prestatorii publici la nivel central și local, precum și pentru cei privați. La art. 26, alin. 4 se stipulează, că *autoritățile administrației publice centrale și locale pot procura și contracta servicii sociale în condițiile legii*. În conformitate cu legislația existentă în R. Moldova, contractarea serviciilor sociale poate fi realizată prin intermediul *achizițiilor publice, subvențiilor, parteneriatului public-privat*. Luând în considerație, că majoritatea prestatorilor privați sunt reprezentați de către organizațiile societății civile, reglementările legale generale nu facilitează implicarea pro-activă a societății civile în dezvoltarea sectorului de servicii sociale. Mai mult ca atât, acest fapt constituie un impediment serios în dezvoltarea serviciilor sociale, diversificarea surselor de finanțare și implicarea participativă a societății civile în rezolvarea problemelor de ordin social-economic. Drept exemplu ne poate servi **Nomenclatorul serviciilor sociale și prestatorilor (Ordinul MMPSF nr. 353 din 15.12.2011)**, care este un act normativ, mai mult tehnic și conține informații generale despre serviciile sociale atestate și parțial reglementate în Republica Moldova. *Nomenclatorul* include 41 servicii sociale, dintre care: 4 servicii sociale primare; 30 servicii sociale specializate; 7 servicii cu specializare înaltă. *Nomenclatorul serviciilor sociale* include cadrul normativ, definirea serviciilor sociale, beneficiarii, serviciile sociale acordate, structura orientativă a personalului de specialitate. Conform *Nomenclatorului* din totalul de 41 servicii sociale incluse, pentru 23 de servicii, sunt elaborate Regulamente-cadru (Regulamente-tip) de organizare și funcționare a serviciilor sociale, care stabilesc standardele minime de calitate, necesare pentru acreditarea și prestarea serviciilor sociale. Reieșind din prevederile *Nomenclatorului*, dezvoltarea

și furnizarea serviciilor sociale primare este în responsabilitatea APL 1, a serviciilor sociale specializate este în responsabilitatea APL 2, iar a serviciilor sociale de specializare înaltă este în responsabilitatea administrației centrale (MMPSF).

Nomenclatorul, reprezintă expresia stării actuale de lucruri în domeniul serviciilor sociale. În lipsa Metodologiei de evaluare a serviciilor sociale, a Metodologiei de monitorizare și evaluare a impactului politicilor în domeniul serviciilor sociale, **Nomenclatorul serviciilor sociale rămâne a fi învechit și neactualizat**. Nu toate serviciile sociale incluse în nomenclator au elaborate metodologiile de calculare a costurilor serviciilor sociale prestate, fapt care creează dificultăți majore pentru autoritățile contractante în estimarea și planificarea volumului de resurse financiare necesare pentru procurarea/contractarea serviciilor sociale respective. Însuși sistemul de servicii sociale actual nu este în concordanță cu realitățile actuale din Republica Moldova.

Autoritățile publice locale sunt responsabile, în condițiile cadrului normativ de reglementare, de organizarea și funcționarea serviciilor sociale în zonele teritoriale de competență administrativă. *Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă* stabilește la art. 4 domeniile de activitate ale autorităților publice locale. În domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale de nivelul întâi sunt incluse *construcția de locuințe și acordarea altor tipuri de facilități pentru păturile social vulnerabile, precum și pentru alte categorii ale populației* (art. 4, lit. m). Conchidem, că **Legea nu prevede într-o manieră exhaustivă prestarea serviciilor sociale drept un domeniu propriu de activitate al autorităților locale de nivelul întâi**. Cât privește autoritățile locale de nivelul doi, Legea stabilește în domeniile proprii de activitate *administrarea*

unităților de asistență socială de interes raional (art. 4, alin. 2, lit. j) și dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile social-vulnerabile, monitorizarea calității serviciilor sociale (art. 4, alin. 2, lit. k).

De asemenea *Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă stabilește că competențele autorităților publice centrale în domeniul asistenței sociale se delegă autorităților publice locale și se finanțează din contul transferurilor cu destinație specială de la bugetul de stat prevăzute în legea bugetară anuală* (art. 6¹). După cum observăm prevederile legale ce țin de descentralizarea administrativă sunt mult prea generale, pentru determinarea competențelor proprii sau delegate ale autorităților publice locale, legate de domeniul gestionării serviciilor sociale. Această concluzie este confirmată și de alte acte normative, care reprezintă obiecte de referință în cadrul acestui studiu.

Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală stabilește la competențele generale ale consiliilor locale competența de a aproba, conform necesităților comunității, programe de dezvoltare a serviciilor sociale (art. 14, alin. 2, lit. p¹). De asemenea, consiliile locale contribuie la realizarea măsurilor de protecție și asistență socială, asigură protecția drepturilor copilului; decide punerea la evidență a persoanelor socialmente vulnerabile care au nevoie de îmbunătățirea condițiilor locative; înființează și asigură funcționarea unor instituții de binefacere de interes local (art. 14, alin. 2, lit. y). Observăm și aici, că **Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală nu stabilește o responsabilitate clar asumată de autoritățile publice locale de nivelul întâi privind prestarea serviciilor sociale**, stabilind, mai degrabă, un rol de contribuitor la realizarea măsurilor de protecție și asistență socială. Situația

nu este mai clară, atunci când ne referim la competențele consiliului raional privind măsurile de protecție socială. Conform art. 43, lit. j¹, consiliul raional *aprobă programe de dezvoltare a serviciilor sociale, conform necesităților raionului, și identifică sursele financiare necesare*. Legea nu conține alte prevederi, care ar clarifica, competențele, responsabilitățile sau sursele financiare potențiale pentru dezvoltarea și prestarea serviciilor sociale. Această „logică”, legislativă a fost confirmată și de legea specială de reglementare a creării și funcționării serviciilor sociale - *Legea nr. 123 din 18-06-2010 cu privire la serviciile sociale*, unde conform art. 9, al. 1, APL de nivelul doi asigură dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale, în timp ce conform art. 10, al. 1, APL de nivelul întâi doar contribuie la dezvoltarea și prestarea serviciilor sociale.

Incoerența și ambiguitatea cadrului legal de reglementare a activității autorităților publice locale, în calitatea lor de principali responsabili de prestarea serviciilor sociale, precum și reglementările difuze din cadrul de reglementare a serviciilor sociale scot în evidență câteva probleme principale, care trebuie să constituie obiectul preocupărilor imediate ale autorităților publice responsabile:

- ambiguitatea cadrului legal privind determinarea și repartizarea competențelor în domeniul serviciilor sociale;

- lipsa delimitărilor clare între responsabilitățile autorităților publice locale privind dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale;

- rolul APL de nivelul întâi este, deseori, marginalizat în favoarea APL de nivelul 2, fapt datorat și incoerențelor atestate la nivel de dezvoltare a cadrului normativ;

- APL de nivelul întâi nu conștientizează și nu-și asumă rolul de responsabil principal de prestarea serviciilor sociale la nivel de comunitate.

Problemele atestate privind cadrul le-

gal general de reglementare a sistemului integrat de servicii sociale influențează într-o manieră decisivă funcționalitatea și eficiența mecanismelor de acreditare, contractare și finanțare a serviciilor sociale, lipsind acest sistem de baza juridică necesară și sustenabilă în procesul de prestare a serviciilor sociale.

Legea nr. 123 din 18-06-2010 cu privire la serviciile sociale statuează atribuțiile și rolurile din sfera serviciilor sociale ale administrației publice centrale, locale, de nivelul întâi și doi, precum și ale organizațiilor societății civile care activează în domeniul protecției sociale și pot să presteze servicii sociale, să participe la realizarea programelor de stat și a proiectelor în domeniul serviciilor sociale. Aceste prevederi sunt confirmate și dezvoltate de către **Legea nr. 86 din 11.06.2020 cu privire la organizațiile necomerciale**. *Statul acordă organizațiilor necomerciale sprijin financiar și material pentru dezvoltarea organizațională a acestora și implementarea proiectelor conform priorităților stabilite pentru fiecare domeniu de dezvoltare. Resurse alocate în acest scop sunt prevăzute în bugetul de stat și în bugetele unităților administrativ-teritoriale* (art. 5, alin. 4). *Sprijinul financiar acordat de stat se realizează în principal prin finanțare nerambursabilă, contractare de lucrări și servicii sau prin finanțare cu destinație specială, inclusiv comandă socială* (art. 5, alin. 6). *Sprijinul financiar se oferă în urma unui concurs public* (art. 5, alin. 7). *Autoritatea publică întocmește lista de lucrări și servicii care urmează a fi efectuate/prestate prin comandă socială și planifică volumul acestora. Comanda socială se face conform legislației cu privire la achiziții publice, iar la concurs participă doar organizațiile necomerciale. În cazul comenzii sociale nu se solicită garanții pentru asigurarea executării contractului* (art. 5, alin. 8). Noțiunea de „comandă socială”, nu este definită expres

de către cadrul legal. Putem concluziona, că această modalitate de contractare a serviciilor sociale, prestate prin intermediul acestui instrument de finanțare cu destinație specială, reprezintă o inițiativă asumată a autorităților publice, menită să satisfacă anumite necesități de servicii sociale, fapt pentru care, se recurge la serviciile organizațiilor necomerciale.

Analiza procesului de prestare a serviciilor sociale în Republica Moldova prin prisma evoluției cadrului legal de reglementare sugerează câteva concluzii de bază:

- cadrul legal general ce reglementează prestarea serviciilor sociale în Republica Moldova este unul permisiv, însă nu este suficient de dezvoltat pentru a acoperi și a reglementa întregul spectru de probleme ce țin de acreditarea, contractarea și finanțarea serviciilor sociale;

- cadrul legal existent de reglementare a serviciilor sociale nu este respectat și valorificat. Autoritățile responsabile de gestiunea sistemului de servicii sociale înregistrează întârzieri substanțiale în vederea dezvoltării actelor necesare punerii în aplicare a prevederilor cadrului legal general existent;

- ambiguitatea cadrului legal privind determinarea și repartizarea competențelor în domeniul serviciilor sociale, precum și lipsa delimitărilor clare între responsabilitățile autorităților publice locale privind dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale reprezintă obstacole serioase în dezvoltarea unei rețele stabile, uniforme și sustenabile a serviciilor sociale;

- reglementările legale generale nu facilitează implicarea pro-activă a societății civile în dezvoltarea sectorului de servicii sociale. Mai mult ca atât, acest fapt constituie un impediment serios în dezvoltarea serviciilor sociale, diversificarea surselor de finanțare și implicarea participativă a societății civile în rezolvarea problemelor de ordin social-economic.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro
2. Lege nr. 547 din 25.12.2003 a asistenței sociale. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107485&lang=ro#
3. Lege nr. 123 din 18.06.2020 cu privire la serviciile sociale. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=123161&lang=ro#
4. Lege nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120521&lang=ro
5. Lege nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120849&lang=ro#
6. Lege nr. 86 din 11.06.2020 cu privire la organizațiile necomerciale. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122391&lang=ro
7. HG nr. 1512 din 31.12.2008 pentru aprobarea Programului național privind crearea sistemului integrat de servicii sociale pe anii 2008-2012. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=69464&lang=ro
8. Ordinul nr. 353 din 15.12.2011 cu privire la aprobarea Nomenclatorului Serviciilor Sociale

Prezentat: 10 noiembrie 2020.

E-mail: serpalihovici@yahoo.com

ANALIZA EFICIENȚEI MANAGEMENTULUI PERFORMANȚELOR LA ÎNTREPRINDERILE DIN REPUBLICA MOLDOVA

ANALYSIS OF THE EFFICIENCY OF PERFORMANCE MANAGEMENT IN PUBLIC AND PRIVATE ENTERPRISES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

DOI: 10.5281/zenodo.4300287

CZU: 005:334(478)

Elvira JOROVLEA,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The study of behavior in an organization aims, on the one hand, the desire of subordinates to identify and understand the causes that lead to certain events in the structure in which they operate, in order to plan appropriate objectives, to achieve their goals. more efficient activity and benefit from the best results. On the other hand, organizational behavior allows managers to record the fluctuation of employee performance based on their behavioral deviations and to identify the factors that caused professional misconduct of subordinates, in order to diagnose and implement foresight and / or treatment solutions. of the symptoms of possible deviations.

Keywords: *human capital, organizational behavior, decision makers, public administration, public enterprises, private enterprises, homogeneous enterprises, professional deviations, deviations, management, performance.*

REZUMAT

Studierea comportamentului într-o organizație vizează, pe de o parte, dorința subalternilor de a identifica și a înțelege cauzele care conduc la apariția anumitor evenimente în structura în care activează, cu scopul de a-și planifica obiective adecvate, de a-și realiza cât mai eficient activitatea și de a beneficia de cele mai bune rezultate. Pe de altă parte, comportamentul organizațional permite managerilor să înregistreze fluctuația performanțelor angajaților pe baza devierilor comportamentale ale acestora și să identifice factorii ce au provocat abaterile profesionale ale cadrelor din subordine, cu scopul de a diagnostica și a implementa soluții de prevedere și/sau de tratare a simptomelor posibilelor devianțe.

Cuvinte-cheie: *capital uman, comportament organizațional, factori de decizie, administrare publică, întreprinderi publice, întreprinderi private, întreprinderi omogene, abateri profesionale, devianțe, management, performanțe.*

Capitalul uman este una dintre puținele resurse care poate oferi avantaj competitiv întreprinderilor publice, dar și private. În această ordine de idei, administrarea publică, de rând cu managementul de top al organizațiilor, participă la analiza eficienței managementului performanțelor din propriile întreprinderi și la luarea și implementarea deciziilor referitoare la modelarea comportamentului angajaților prin metodele și sursele ce le stau la dispoziție.

Cu părere de rău, studiile arată că companiile din Republica Moldova rămân a fi neatractive dintr-un șir de motive: abilitățile, calificările și experiența muncitorilor de cele mai dese ori nu corespund cu cerințele angajatorilor; patronii nu beneficiază de randamentul scontat al resurselor umane; adaptabilitatea salariaților, mai ales a celor tineri, la condițiile companiei este redusă etc., toate acestea rezultând în productivitate joasă a muncii și determinând salarizarea modestă, necompetitivă. Astfel, devine stringentă necesitatea de valorificare a factorului uman, prin acțiunea asupra angajaților și asupra comportamentului lor, iar relația om-organizație și problemele distincte ale omului organizațional și ale comportamentului lui să devină obiectul cercetării specialiștilor în management, în economie etc.

În această privință, domeniul comportamentului organizațional asigură o fundamentare științifică managerială, care ajută la îmbunătățirea anticipărilor referitoare la evenimentele din organizații, când se reunesc anumite condiții, iar știința comportamentului organizațional asigură identificarea și explicarea acestor evenimente, ce sunt mai complexe decât anticiparea lor, deoarece deciziile și acțiunile angajaților sunt determinate de cauze foarte diferite. Or, în măsura în care un

comportament poate fi explicat și anticipat, el poate fi și influențat.

În scopul analizei managementului performanțelor prin prisma unor factori de modelare a comportamentului organizațional, a fost realizat un sondaj de opinie în mediul cadrelor de conducere și cel al celor din subordine din 10 întreprinderi eterogene din punctul de vedere al tipului de proprietate și al mărimii lor. Rezultatele analizei se bazează pe răspunsurile a 511 respondenți, dintre care 102 de manageri și 409 de angajați.

În baza analizei efectuate, am relevat următoarele:

1. 51% (209 angajați) dintre angajații-subalterni sunt de acord cu faptul că comportamentul acestora este neomogen din punctul de vedere al diferențelor de religie, rasă, naționalitate, sex. Aceeași opinie o au și managerii, a căror pondere o constituie 64% (65 de manageri) (Tab. 1, Fig. 2). Cifrele arată că neomogenitatea comportamentului membrilor colectivului este destul de înaltă, iar ponderea diversității printre ceilalți factori de formare a comportamentului este de 26% subalterni și 35% manageri (Fig. 1).

2. Crearea unui mediu care să încurajeze dezvoltarea abilităților, învățarea și deschiderea la nou, care, la rândul lor, să schimbe percepția oamenilor asupra schimbării de comportament, este rolul important al leadership-ului. Cu privire la impactul leadership-ului asupra comportamentului angajaților în întreprinderile autohtone, am constatat următoarele: din 408 de subalterni, 84 (21%) au dat un răspuns afirmativ, și doar 7 (7%) manageri, din 100 investigați, au fost de acord cu faptul că leadership-ul are impact hotărâtor la luarea deciziilor manageriale (Tab. 1, Fig. 2). Cifrele arată că comportamentul membrilor, puțin, dar totuși este influențat de acțiunile liderilor neformali,

ceea ce denotă că leadership-ul modelează comportamentul în măsură de 11% subalterni și de 4% manageri (Fig. 1).

3. Abilitatea managementului de a primi, a interpreta, a transforma în acțiuni și a transmite informații, cu scopul de a schimba comportamentul subalternilor, stă la baza supraviețuirii organizațiilor. Astfel, itemul cu privire la rolul comunicării în schimbarea comportamentului a înregistrat următoarele rezultate: din 402 de angajați, 59 (15%) subiecți-subalterni și din 102 doar 3 (3%) manageri sunt de acord cu faptul că rolul comunicării este decisiv în schimbarea comportamentului (Tab. 1, Fig. 2). Deci, despre măsura implicațiilor manageriale la capitolul comportament-comunicare, cifrele vorbesc de la sine: în structurile naționale schimbului de informație nu i se acordă atenția cuvenită, ceea ce rezultă din ponderea comunicării în formarea comportamentului de 7% subalterni și 1% manageri (Fig. 1).

4. Unul din factorii de influență asupra schimbării comportamentului este factorul putere, un aspect al căruia - atitudinea binevoitoare - fost propus spre analiză în baza sondajului.

Cifrele constată că comportamentul angajaților se caracterizează prin lipsă de încredere reciprocă, iar cele 8% (Fig. 1), obținute din sondajul subalternilor, vorbesc despre faptul că aceștia iau drept bunăvoință a managerilor alte acțiuni sau, probabil, managerii înșiși nu realizează faptul că au atitudine binevoitoare față de subalternii lor.

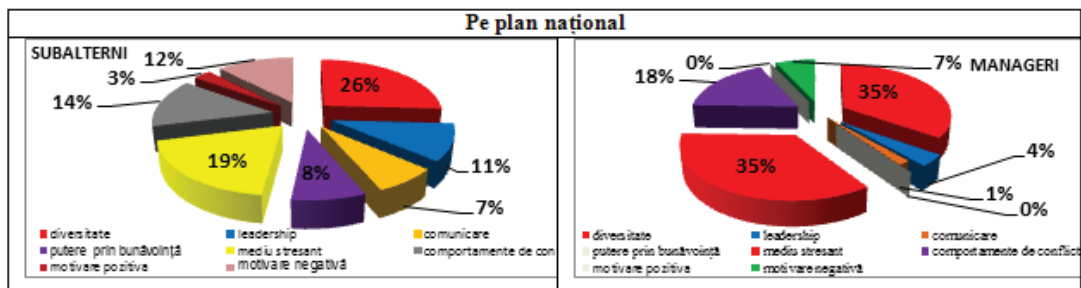
5. În momentele de incertitudine crește posibilitatea de apariție a stresului care perturbă ritmul comportamental al angajaților. Ponderea comportamentelor stresate/nestresate a angajaților din întreprinderi a fost analizată conform opiniei subalternilor cu privire la impactul situațiilor stresante asupra acestora. Drept rezultat, am constatat următoarele: din 396

de subalterni, 155 (39%) confirmă existența situațiilor stresante în organizațiile în care activează. Din 102 de manageri intervievați, 66 (65%) își recunosc acțiunile stresante asupra comportamentelor subalternilor (Tab. 1, Fig. 2), ceea ce confirmă că înșiși conducătorii organizațiilor sunt de acord cu faptul că acțiunile lor stresante perturbă comportamentul angajaților. Or, ponderea stresului în modelarea comportamentului este de 19% subalterni și 35% manageri (Fig. 1). Acest raport demonstrează că acțiunile stresante ale managerilor sunt mai puternice decât recunosc subalternii, ceea ce, eventual, vorbește despre nivelul de sinceritate al subalternilor de a recunoaște acest moment, condus, probabil, de frica de demisionare sau din altă cauză subiectivă.

6. Factorii putere, leadership și comunicare sunt implicați în soluționarea conflictelor, cu scopul de a readuce comportamentele contradictorii în aceeași direcție. Predispoziția comportamentelor angajaților la influența conflictelor asupra comportamentului acestora a fost evaluată respectiv: 112 (28%) din 397 de respondenți-subalterni și 33 (32%) de manageri din 102 sunt de acord cu faptul că orice conflict apărut între angajat și organizație este cauzat de comportamentul acestuia (Fig. 2, Tab. 1). Cifra amenințătoare a comportamentelor conflictuale crește probabilitatea de apariție a devianțelor, aceasta fiind confirmată de aproximativ o treime din respondenți. Printre ceilalți factori de formare a comportamentului, conflictul are ponderea de 14% pentru subalterni și 18% pentru manageri (Fig. 1).

7. Ținând cont de rezultatele analizei factorilor sus-menționați, în continuare vom evalua gradul de utilizare a formelor de motivare a angajaților, care ar fi în stare să atenueze comportamentele dezolante ale acestora. Așadar, metodele pozitive de motivare sunt sesizate de 23 (7%) de respondenți-subalterni din totalul de 330

Fig. 1. Interacțiunea factorilor de modelare a comportamentului organizațional.



Sursa: Elaborată de autor.

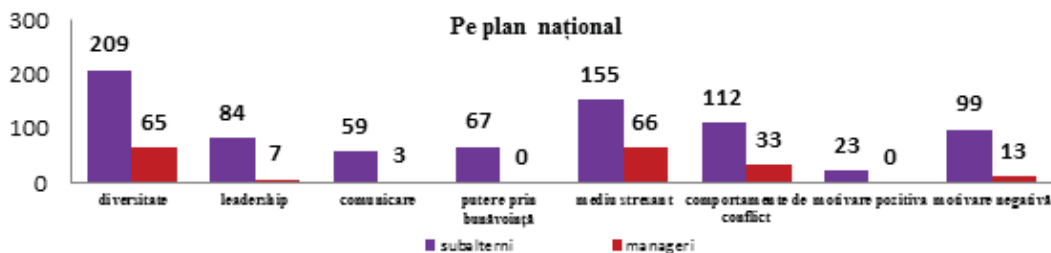
și 0 manageri din 96, pe când formele de motivare negativă sunt recunoscute de 99 (39%) din 254 de subordonați și de 13 (18%) cadre de conducere din 74 respondenți (Tab. 1, Fig. 2). În așa fel, motivarea comportamentelor angajaților se bazează, preponderent, pe sancțiuni și pedepse. Ponderea motivării printre factorii de formare a comportamentelor este corespunzător: pozitivă – 3% subalterni, 0% manageri; negativă – 12% subalterni, 7% manageri (Fig. 1). Faptul că ponderea metodelor pozitive de motivare este de 0% manageri, vorbește despre intenția propusă a managerilor de a utiliza formele negative, iar cele 3% subalterni consideră că au meritat să fie sancționați, considerându-le drept forme corecte de influență asupra comportamentului lor.

În baza analizei factorilor de influență asupra comportamentului angajaților (diferențe de religie, rasă, naționalitate, vârstă, sex; leadership, comunicare, atitudine

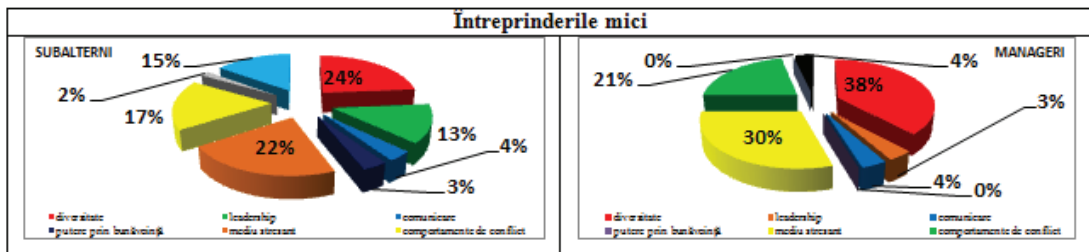
binevoitoare, stres, conflict, forme de motivare), conchidem următoarele:

- comportamentul angajaților este puțin influențat de leadership-ul informal;
- modul de comunicare are un impact inefficient în schimbarea comportamentului angajaților;
- puțini manageri manifestă bunăvoință cu scopul schimbării comportamentului angajaților;
- prin comportamentul lor, managerii provoacă acțiuni stresante, ceea ce conduce la provocarea conflictelor în organizații;
- managerii, în majoritatea cazurilor, nu se implică nemijlocit în procesul de soluționare a conflictelor, ceea ce iarăși conduce la apariția comportamentelor contra-productive;
- în cele mai dese cazuri, managerii, pentru a acționa asupra comportamentului angajaților, folosesc forme negative de motivare.

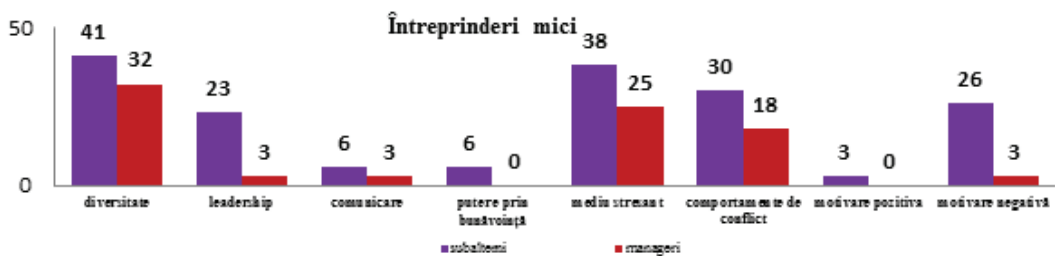
Fig. 2. Estimarea în valori absolute a factorilor de modelare a comportamentului organizațional.



Sursa: Elaborată de autor.

Fig. 3. Interacțiunea factorilor de modelare a comportamentului organizațional.

Sursa: Elaborată de autor.

Fig. 4. Estimarea în valori absolute a factorilor de modelare a comportamentului organizațional.

Sursa: Elaborată de autor.

A) Analiza factorilor de formare a comportamentului în întreprinderile mici autohtone a identificat următoarele (Fig. 3, 4, Tab. 1):

- la capitolul manageri, comportamentul angajaților este accentuat neomogen;
- comportamentul subalternilor este influențat de acțiuni slab sesizabile ale leadership-ului informal;
- managerii nu evaluează procesul de comunicare ca unul din factorii hotărâtori de schimbare a comportamentului;
- comportamentul este modelat de factorul putere cu accent pe relația de dezechilibru, care provoacă un înalt grad de neîncredere, stări de stres și care determină angajații la comportamente conflictuale;
- comportamentul angajaților este motivat preponderent de forme negative.

În așa fel:

1. Subalternii acceptă drept factori

principali de modelare a comportamentului diversitatea, leadership-ul, mediul stresant, conflictul, tipul de motivare.

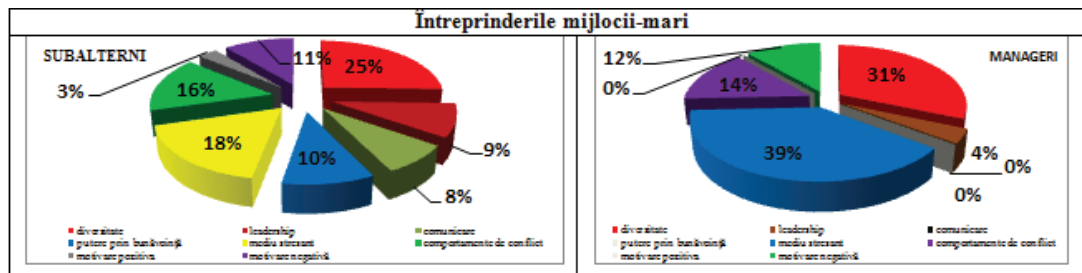
2. Managerii consideră că comportamentul angajaților este influențat de factorii diversitate, stres, conflict.

B) Eșantionul în baza căruia s-a făcut analiza factorilor de modelare a comportamentului în întreprinderi mijlocii și mari l-a constituit 327 persoane angajați-subalterni și 56 de manageri.

Analizând rezultatele sondajului efectuat, am relevat că formarea comportamentului în aceste unități economice este caracterizat de următoarele valori:

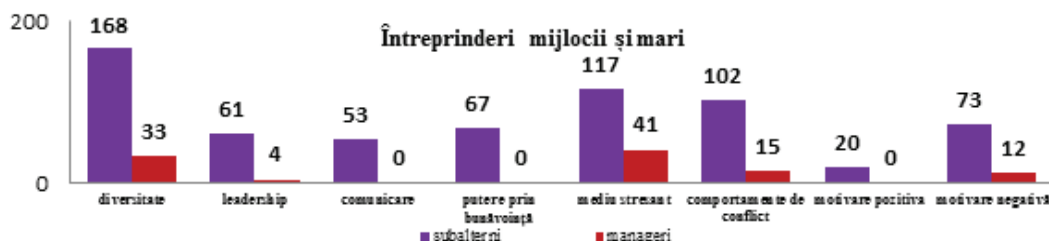
- 51% din angajații-subalterni și 59% (Tab. 1) manageri recunosc valoarea diversității în formarea/schimbarea comportamentului, la fel și influența acestui factor în modificarea comportamentului cu ponderea de 25% subalterni și de 31% manageri (Fig. 5.);

Fig. 5. Interacțiunea factorilor de modelare a comportamentului organizațional.



Sursa: Elaborată de autor.

Fig. 6. Estimarea în valori absolute a factorilor de modelare a comportamentului organizațional.



Sursa: Elaborată de autor.

- leadership-ul este acceptat drept factor de influență asupra comportamentului doar de 19% de angajați în raport cu 7% manageri (Tab. 1);

- stresul, drept factor important de modelare a comportamentului, este recunoscut de 37% din angajații respondenți-subalterni și 41% din numărul de manageri-respondenți (Tab. 1);

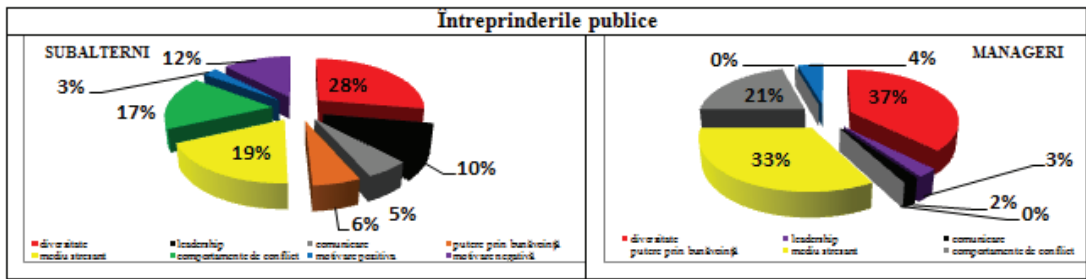
- alături de factorul stres, este pus în valoare factorul conflict: provocarea conflictelor de către angajați sau, intenționat, de către înșiși managerii întreprinderilor, cu scopul de a influența comportamentul angajaților este recunoscut de o treime de respondenți (Tab. 1);

- comunicarea este evaluată ca unul din cei mai slabi factori de schimbare a comportamentului în întreprinderile mijlocii și mari din Republica Moldova, fiind sesizat doar de 16% din subalterni și 0% manageri (Tab. 1);

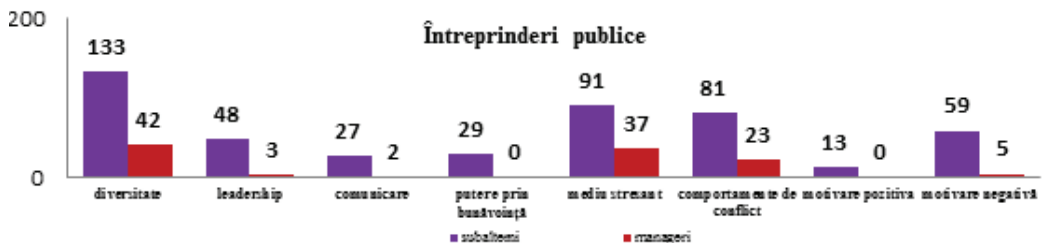
- atât respondenții subalterni, cât și managerii întreprinderilor consideră că motivarea pozitivă este slab utilizată. În plus, managerii, desconsiderând factorul motivării pozitive, pun în valoare forma de motivare negativă ca fiind unul din factorii principali de schimbare a comportamentului (Fig. 5, 6, Tab. 1).

În așa fel, în întreprinderile mijlocii și mari din Republica Moldova, în comparație cu companiile mici, comportamentul angajaților este caracterizat de neomogenitate mai puțin accentuată. În plus, trebuie de menționat faptul că discrepanța ponderii factorilor ce modelează comportamentul, evaluați de către subalterni și manageri, este, cu unele diferențe, puțin sesizabilă. Or, în aceste întreprinderi predomină stresul și diversitatea.

C) Aceeași factori de analiză cu impact asupra comportamentului au fost

Fig.7. Interacțiunea factorilor de modelare a comportamentului organizațional.

Sursa: Elaborată de autor.

Fig. 8. Estimarea în valori absolute a factorilor de modelare a comportamentului organizațional.

Sursa: Elaborat de autor.

raportați la organizațiile publice din Republica Moldova. În baza examinării gradului de influență a factorilor asupra formării comportamentului angajaților subalterni, în număr de 235, și a managerilor, în număr de 63, am constatat următoarele:

- diversitatea, ca factor important pentru formarea comportamentului, este susținută de 57% din subalterni și 67% (Tab. 1) din manageri, iar ponderea acestui factor în formarea comportamentului este de 28% subalterni și de 37% manageri (Fig. 7);

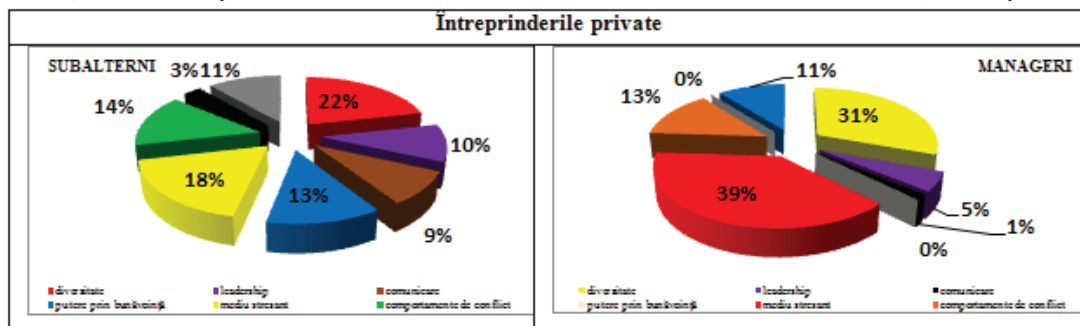
- factorul „bunăvoință” are un grad mai mic de importanță chiar și în instituțiile publice, raportul fiind de: 13% subalterni și 0% manageri (Fig. 7);

- leadership-ul este ridicat la gradul de influență asupra comportamentului doar de 20% de angajați-subalterni și 5% din manageri (Tab. 1);

- unul din factorii cu pondere mare de influență asupra schimbării comportamentului în organizațiile publice este stresul. Acțiunile stresante ale managerilor cu tentă de influență asupra comportamentului sunt recunoscute de 39% de angajați-subalterni și de 59% de manageri (Tab. 1). Se înțelege că stresul este precedat sau urmat de situațiile conflictuale ale angajaților;

- conflictul, ca modelator al comportamentului angajaților, este recunoscut de 37% de subalterni și 35% de manageri (Tab. 1);

- și în organizațiile publice, factorul comunicare cu influență asupra formării comportamentului deține o pondere mică în raport cu ceilalți factori (12% subalterni și 2% manageri. Or, abilitățile de comunicare sunt puțin folosite cu scopul schimbării comportamentului angajaților;
- aceeași situație o au și formele de

Fig. 9. Interacțiunea factorilor de modelare a comportamentului organizațional.

Sursa: Elaborat de autor.

motivare pozitivă, care nu sunt preferate de către manageri (Fig. 7, Tab. 1).

Așadar, sintetizând rezultatele obținute, conchidem următoarele:

1. În întreprinderile publice din Republica Moldova, comportamentul angajaților este caracterizat de neomogenitate și influențat de acțiuni puțin accentuate ale leadership-ului informal.

2. La capitolul comunicare, comportamentul angajaților prea puțin este influențat de abilitățile de comunicare ale managerilor.

3. Atitudinea binevoitoare are o mică pondere în formarea comportamentului, fapt care conduce la apariția comportamentelor conflictuale. Interesant este faptul că managerii au înscris 0% la capitolul atitudine binevoitoare vizavi de modelarea comportamentelor.

4. Factorul stres este utilizat persistent de către manageri, destabilizând comportamentul subalternilor.

5. Ponderea formelor de motivare negativă a comportamentului se face bine sesizată, dar cea de stimulare pozitivă a comportamentului are un nivel foarte scăzut.

D) Cu privire la ponderea factorilor de formare a comportamentului în întreprinderile private din Republica Moldova, analiza a fost realizată în baza a unui eșantion de 174 respondenți - subalterni și 39 de manageri:

- factorul diversitate are influență mare asupra comportamentului angajaților, el fiind evaluat drept putere de 44% subalterni și 59% de manageri (Tab. 1);

- factorul atitudine binevoitoare a managerilor deține o pondere de 26% de subalterni și 0% manageri (Tab. 1);

- leadership-ul este confirmat de 21% de subalterni și 11% de manageri (Tab. 1);

- stresul este recunoscut de către 38% subalterni și 18% manageri (Fig. 9);

- 26% de manageri și 31% de respondenți subalterni confirmă faptul că conflictul este un factor influent în schimbarea comportamentului angajaților (Tab. 1);

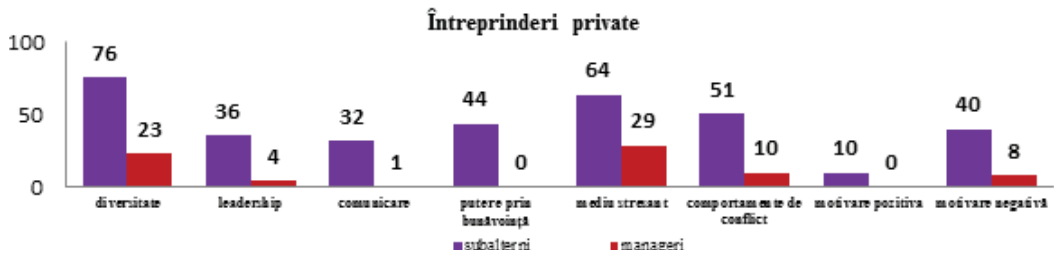
- și în aceste întreprinderi, factorul comunicare este subestimat în calitate de modelator al comportamentului (Fig. 9, Fig. 10, Tab. 1);

- la fel și formele de motivare pozitivă sunt folosite cu o pondere mică în comparație cu cele negative, ceea ce este confirmat de către angajații întreprinderilor (Fig. 9, Fig. 10, Tab. 1).

Așadar, rezultatele obținute conduc la concluziile:

1. În întreprinderile private comportamentul angajaților este caracterizat de neomogenitate mai puțin accentuată și, în aceeași măsură, este influențat de acțiuni reduse ale leadership-ului informal, ceea ce sugerează că și aici este prezent modelul autoritar de administrare.

Fig. 10. Estimarea în valori absolute a factorilor de modelare a comportamentului organizațional.



Sursa: Elaborat de autor.

2. Conform rezultatelor obținute, factorul „comunicare” înregistrează mai mare pondere din punctul de vedere al subalternilor.

3. Factorul „atitudinea binevoitoare” influențează comportamentul cu o pondere de două ori mai mare, atenuând comportamentele conflictuale. Interesant este faptul că, la fel ca în sondajul pe toate celelalte tipuri de întreprinderi, managerii organizațiilor private au înscris 0% la capitolul atitudine binevoitoare și sinceră vizavi de modelarea comportamentelor.

4. „Stresul” are acțiune mai accentuată asupra comportamentului subalternilor.

5. Ponderea formelor de „motivare negativă” a comportamentului se face mai bine sesizabilă, ponderea de stimulare „pozitivă” a comportamentului având nivel foarte scăzut.

Este relevantă discrepanța profundă dintre opiniile subalternilor cu privire la starea comportamentului organizațional și punctele de vedere ale managerilor cu privire la tiparele de administrare pe care le implementează (Figurile 2, 4, 6, 8, 10). Conchidem că aceasta este o dovadă a unei slabe de comunicări dintre cadrele de conducere și cele din subordine. În plus, deși estimarea în valori relative (Tab. 1) arată că factorii sunt implementați la un nivel, evaluarea în valori absolute (Figurile 2, 4, 6, 8, 10) denotă o altă stare a lucrurilor - aceste cifre sunt foarte scăzute.

În baza analizei răspunsurilor

angajaților întreprinderilor investigate, constatăm următoarele (Tab. 1):

- cel mai înalt grad de influență asupra comportamentului o are factorul „diversitate”;

- cel mai puțin utilizat ca factor de influență asupra formării comportamentului sunt „comunicarea” și „atitudinea binevoitoare” atât din punctul de vedere al managerilor, cât și din cel al subalternilor.

Tendențele factorilor de formare și susținere a comportamentului organizațional în întreprinderile din Republica Moldova sunt următoarele (Fig. 11):

1. Din experiența angajaților-subalterni:

- factorul diversitate are cea mai mare influență în instituțiile publice și cea mai mică în întreprinderile private;

- leadership-ul modelează cu mai mult succes comportamentul în organizațiile mici și cu mai puțin succes în cele mijlocii și mari;

- comunicarea are una din cele mai mici influențe asupra formării comportamentului în toate tipurile de organizații din Republica Moldova;

- atitudinea binevoitoare este bine-sesizabilă de angajații firmelor private și puțin-sesizabilă în cele mici;

- situațiile stresante sunt mai des create în unitățile mici și mai rar în cele mijlocii și mari, având influență asupra comportamentului;

- ponderea comportamentelor conflic-

Tabelul 1. Rezultatele evaluării comportamentului organizațional în valori relative.

	Întreprinderi mici		Întreprinderi mijlocii și mari		Întreprinderi publice		Întreprinderi private		Pe plan național	
	Subalterni	Manageri	Subalterni	Manageri	Subalterni	Manageri	Subalterni	Manageri	Subalterni	Manageri
Diversitate	50%	70%	51%	59%	57%	67%	44%	59%	51%	64%
Leadership	28%	7%	19%	7%	20%	5%	21%	11%	21%	7%
Comunicare	8%	7%	16%	0%	12%	3%	18%	3%	15%	3%
Putere prin bunăvoință	7%	0%	21%	0%	13%	0%	26%	0%	17%	0%
Mediu stresant	46%	54%	37%	73%	39%	59%	39%	74%	39%	65%
Comportamente de conflict	37%	39%	32%	27%	35%	37%	31%	26%	28%	32%
Motivare pozitivă	4%	0%	8%	0%	6%	0%	8%	0%	7%	0%
Motivare negativă	54%	8%	35%	32%	41%	9%	31%	38%	39%	18%

Sursa: Elaborat de autor.

tuale este mai mare în structurile mici și cea mai mică în firmele private;

- formele de motivare pozitivă persistă în toate tipurile de structură, mai puțin în cele mici;

- prin forme negative de motivare cel mai puternic este influențat comportamentul angajaților organizațiilor mici.

2. Conform opiniilor managerilor:

- factorul diversitate diferențiază puternic comportamentele angajaților din organizațiile mici și are influență slabă în cele mijlocii și mari;

- leadership-ul modelează cu mai mult succes comportamentele în întreprinderile private;

- comunicarea este cel mai slab factor atât în unitățile mici și în cele mijlocii și mari;

- atitudinea binevoitoare, din punctul de vedere a managerilor, are o soartă și mai tristă decât factorul comunicare” lipsește în orice tip de întreprindere;

- în toate întreprinderile investigate, factorul de stres este utilizat de către manageri cu scopul influenței comportamentului angajaților;

- formele de motivare pozitivă sunt puțin aplicate cu scopul schimbării comportamentului;

- motivarea negativă este aplicată mai des de managerii firmelor private și mai bine sesizată de subalternii întreprinderilor mici.

Analizând eficiența managementului performanțelor în întreprinderile din Republica Moldova prin prisma unor factori de modelare a comportamentului organizațional, constatăm că structura organizatorică a întreprinderilor evaluate tinde spre cea mecanicistă. În legătură cu aceasta, activitatea organizațiilor în mediul nestabil al unei economiei în dezvoltare, în care se află Republica Moldova, formează posibilități de apariție a com-

Fig. 11. Tendințe ponderale ale factorilor de formare a comportamentului în întreprinderile autohtone (pe tipuri de întreprinderi).



Sursa: Elaborată de autor.

portamentelor contraproductive. În final, concluzia se impune de la sine: managementul întreprinderilor din Republica Mol-

dova nu ia în considerare comportamentul organizațional drept element esențial al managementului performanțelor.

BIBLIOGRAFIE

1. Al treilea Raport cu privire la Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului. Republica Moldova Chișinău, 2013. În: http://www.un.md/key_doc_pub/3rdMDGReport_Rom.pdf
2. Goleman, D., What Makes a Leader. Harvard Business Review, nov-dec, 1998.
3. Benabou, Ch.; Abravanel, H. Le comportement des individus et des groupes dans l'organisation. Ed. Gaëtan Morin, Quebec, 1986.
4. Ferguson, J., Johnston, W. Managing Diversity. Mortgage Banking, Sept. 1995.
5. Holland, J. L. Making vocational choices: A theory of vocational personalities and work environments. 3rd ed., Odessa, FL: Psychological Assessment Resources, 1997.
6. Lewin, K. Resolving social conflicts. New York, Harper and Brothers, 1948.
7. Ouchi, W., Wilkins, A. Organizational Culture. Westoby, A. (ed.) Culture and power in educational organizations. Open University Press, 1988.
8. Aubert, N. Pouvoir et jeux de pouvoir. N. Aubert et al. Management-aspects humains et organisationnelles, Éditions P.U.F.Paris, 1991.

Prezentat: 27 noiembrie 2020.

E-mail: siminoc@mail.ru

Societatea civilă și statul de drept



ARGUMENT PENTRU STRATEGIA ANUALĂ DE ACHIZIȚIE PUBLICĂ A AUTORITĂȚII CONTRACTANTE

ARGUMENT FOR THE ANNUAL PROCUREMENT STRATEGY OF THE CONTRACTING AUTHORITY

DOI: 10.5281/zenodo.4300296

CZU: 351.712

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

SUMMARY

Cost-efficiency, legal conformity, environmental protection and the promotion of innovation are the main priorities that Public sector procurement faces is competing. Public authorities must have a strategic function and strategic plans when acting for a public procurement contract. It is not enough to plan, not enough to follow the public procurement annual plan, it is necessary to have an annual public procurement strategy for every contracting authority. This paper reveals neglected aspects in planning public procurement activities and procedures. The author suggests to add the annual public procurement strategy to the list of contracting authorities strategies.

Keywords: *Public procurement, public authority, contracting authority, annual public procurement plan, annual public procurement strategy.*

REZUMAT

Eficiența, din punct de vedere al costului, conformitatea legală, protecția mediului și promovarea inovării reprezintă priorități ale domeniului de achiziții publice. Autoritățile publice își îndeplinesc funcțiile strategice când acționează în vederea încheierii unui nou contract de achiziții publice, deci trebuie să se bazeze tot pe un plan strategic în acest sens. Nu este suficient să se urmeze planul anual de achiziții publice, este necesar să existe și o strategie anuală de achiziție publică. Articolul de față încearcă să accentueze anumite aspecte neglijate în procesul de planificare a achizițiilor publice și propune excluderea acestor deficiențe prin adoptarea strategiei anuale de achiziție publică pentru fiecare autoritate contractantă.

Cuvinte-cheie: *achiziții publice, autoritate publică, autoritate contractantă, plan anual de achiziții publice, strategie anuală de achiziție publică.*

Generalități privind planificarea strategică și achizițiile publice. Planificarea unei activități sau a unei categorii de activități presupune identificarea etapelor de realizare a acesteia/acestora, etape aranjate într-o consecutivitate lo-

gică și coerentă, orientată spre atingerea cât mai rapidă, firesc de rapidă (alături de depășindu-se limitele firescului), și eficiență a obiectivului final al acelei activități sau categorii de activități.

Spre deosebire de planificarea ordi-

nară, planificarea strategică are la bază o strategie. Or, simpla planificare poate fi și strategică în același timp, dar poate fi fundamentată și pe alte principii decât atingerea strategică a obiectivului – în termeni real de restrânși, cu utilizarea resurselor disponibile, precum și atragerea de noi resurse necesar în cel mai eficient și rațional mod. Respectiv, o planificare nu este neapărat și strategică. Pe când o strategie este cu siguranță un plan de acțiuni clare orientate spre o finalitate la fel de clară.

Deși noțiunea de strategie este de origine militară mai mult, totuși ea și-a regăsit aplicabilitate în multiple domenii ale vieții sociale. Astfel, într-unul din sensurile date de dicționarul explicativ al limbii române, strategia reprezintă arta de a folosi toate mijloacele disponibile în vederea asigurării succesului într-o luptă, într-o activitate [5]. Or, strategie este un ansamblu de operații și manevre, realizate în vederea atingerii unei victorii [5].

Concluzia la care ajungem, pornind de la aplicarea noțiunii de strategie diferitor domenii de activități, este că orice activitate se va apropia de finalitatea dorită mai mult și mai productiv dacă i se va aplica un plan strategic, bazat pe o gândire strategică și orientată spre obiective strategice bine definite și clare pentru toți cei ce se implică în aceste activități.

Așa cum finanțele publice într-un stat reprezintă sursa ce alimentează financiar domeniile ce sunt în responsabilitatea financiară a statului, utilizarea lor trebuie să fie gândită, reglementată și realizată strategic. Exact același mod ar fi prescris și acumulării veniturilor publice, domeniile ce aduc venituri la bugetul public național ar trebui să fie reglementate strategic și realizarea veniturilor să se efectueze conform unor planuri strategice. Or, strategia ar trebui să fundamenteze și să încununeze tot circuitul finanțelor publice.

Fără strategii bine puse la punct, la etapa actuală de dezvoltare a societății, este foarte dificil să se soluționeze diversele crize pe care le atestăm.

În continuare ne dorim accentuarea includerii strategiilor la toate etapele de desfășurare a achizițiilor publice. Una dintre dovezile că și în acest domeniu Republica Moldova a ales să preia cele mai bune practici existente în domeniu este faptul că, în iunie 2016, Republica Moldova a ratificat Acordul Achizițiilor Publice al Organizației Mondiale a Comerțului, iar acest lucru, de rând cu Acordul de Asociere RM-UE, presupune anume acest lucru. În plus, atestăm introducerea sintagmei de achiziții publice durabile sau achiziții publice verzi, în vocabularul autohton al achizițiilor publice. Acest fapt denotă intenția, strategică de altfel, de a lua în calcul factorii de mediu atunci când se lansează o nouă procedură de achiziții publice sau chiar atunci când aceasta se planifică.

Conform Legii Nr. 131 din 03-07-2015 privind achizițiile publice, achizițiile publice reprezintă procurarea, prin intermediul unui contract de achiziții publice, de bunuri, de lucrări sau servicii de către una sau mai multe autorități contractante de la operatorii economici selectați de acestea, indiferent dacă bunurile, lucrările sau serviciile sunt destinate sau nu unui scop public [1, art. 1].

Într-o altă ordine de idei, conceptul achizițiilor publice exprimă procesul prin care structurile publice procură de pe piață bunuri, servicii și lucrări pentru a asigura funcționalitatea acestora și pentru prestarea serviciilor publice și furnizarea bunurilor publice.

Astfel, conceptul de achiziție publică presupune un șir de acțiuni/activități ce se derulează conform unor proceduri concrete expres reglementate de lege, proceduri care, funcție de complexitatea lor, se

desfășoară în mai multe etape. Finalitatea acestor proceduri este încheierea/atribuirea unui contract cu un obiect prestabilit. Planificarea și prestabilirea obiectului trebuie să fie făcută conform unei strategii bine puse la punct. Obiectul contractului se prestabilește cu o perioadă de timp reglementată de lege chiar înaintea derulării procedurii propriu-zise. Astfel, ca prim pas, autoritatea contractantă își evaluează necesitățile și, în mod paralel, capacitățile financiare, după care cercetează piața și se orientează în dependență de prioritățile puse în față pentru perioada imediat următoare, de obicei anul calendaristic este această perioadă, existând și anumite excepții (de exemplu, cazul atribuirii contractelor în baza acordului-cadru). Obiectul fiecărui contract de achiziție publică este descris inițial prin intermediul pachetului de documente standard, care se întocmește și se transmite ofertanților în condiții expres stabilite de legislație. În urma procedurii de atribuire se desemnează ofertantul câștigător cu care se semnează contractul de achiziție publică, în baza căruia autoritatea contractantă achiziționează bunuri, produse, lucrări sau servicii. Astfel, deși criteriile care stau la baza tuturor procedurilor, la toate etapele, se bazează pe principii care ar trebui să ducă la o evoluție strategică a domeniului achizițiilor publice, totuși faptul că prioritățile nu se stabilesc conform unei strategii bine argumentate, duce uneori la derularea de proceduri și atribuirea de contracte ce nu indică spre o necesitate stringentă a autorității contractante de a încheia anume acel contract în anume acel moment. Și totuși, domeniul achizițiilor publice din Republica Moldova, în ultimii ani, indică, cel puțin sub aspectul armonizării legislației la standarde mai înalte, la bune practici europene și internaționale, o orientare strategică a achizițiilor publice.

Aici invocăm achizițiile publice ecologice, care reprezintă „...un proces prin care autoritățile publice doresc să achiziționeze bunuri, servicii și lucrări cu un impact redus asupra mediului, pe durata întregului ciclu de viață al acestora, în comparație cu bunurile, serviciile și lucrările cu aceeași funcție primară achiziționate altfel decât prin achiziții publice ecologice” [4, p. 3]. Or, dacă la fiecă etapă a achiziției publice derulate se va ține cont de factorii de mediu inclusiv, această achiziție va putea pretinde la titlul de achiziție publică ecologică/verde/durabilă. Aducem aici definiția dată în virtutea faptului că trecerea la conceptul de achiziții publice verzi/ecologice/durabile ar fi un pas absolut strategic în dezvoltarea domeniului dar și în dezvoltarea altor domenii asupra cărora se va exercita un impact în acest proces. Importanța instituției achizițiilor publice va fi aceeași, sau dimpotrivă, ea va mai dobândi capacitatea de a spori impactul pozitiv asupra mediului prin implementarea strategiei ecologice, ceea ce cu siguranță va avea și un impact financiar pozitiv asupra resurselor financiare publice.

Menționăm că însăși faptul că deja se operează cu aceste noțiuni în domeniul achizițiilor publice reprezintă un pas strategic în dezvoltarea instituției dar și în dezvoltarea de mediu. Iar mediul și dezvoltarea durabilă reprezintă la momentul actual domenii strategice la nivel global și nu doar local sau regional.

Spre exemplu, în Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1332 din 14 decembrie 2016, unul dintre obiectivele de bază ale bunei guvernări în domeniu este eficacitatea și eficiența (cea mai bună valoare pentru bani), ceea ce înseamnă că rezultatele îndeplinesc necesitățile în același timp, utilizând la maximum resursele și

timpul puse la dispoziție. Conceptul de eficiență în contextul bunei guvernante se referă, de asemenea, la utilizarea durabilă a resurselor naturale și protecția mediului [3, p. 6, comp. 3].

Agenția Achiziții Publice și-a exprimat susținerea pentru participanții la rapoarturile de achiziții publice în vederea implementării strategiei achizițiilor durabile prin elaborarea Ghidului privind achizițiile publice durabile, menționând că scopul acestuia este, pe de o parte, diseminarea conceptului de achiziție publică durabilă în rândul autorităților contractante, iar, pe de altă parte creșterea gradului de conștientizare a instituțiilor publice privind achiziționarea de produse, servicii și lucrări, care să includă, atunci când este posibil, criteriile de durabilitate în documentația de atribuire [4, p. 3].

Importanța instituției juridice de achiziții publice. Necesitățile statului, dar și ale unităților administrativ-teritoriale în materie de bunuri, servicii și lucrări publice nu pot fi satisfăcute pe căi ordinare, fără instituirea pârgurilor corespunzătoare de supraveghere și control. Din stringenta obligativitate de a reglementa strict procedura prin care instituțiile publice și cele asimilate lor în baza Legii nr. 131 din 03-07-2015 privind achizițiile publice, își satisfac necesitățile de bunuri, lucrări și servicii a luat naștere instituția achizițiilor publice. Anume în virtutea complexității raporturilor ce se nasc între categoriile de participanți la procedurile de achiziții publice devine imperios necesară reglementarea juridică și studierea instituției achizițiilor publice atât pentru specializarea și profesionalizarea funcționarilor implicați direct sau indirect în procedurile propriu-zise de achiziții publice, cât și pentru asigurarea dreptului contribuabilului de folosire transparentă, eficientă și rațională a banilor publici.

Sarcina principală a autorităților admi-

nistrației publice în acest domeniu este să asigure utilizarea fondurilor publice în baza principiilor economicității, eficienței și eficacității în vederea realizării obiectivelor de obținere a unui raport optim între preț și calitate, precum și un management eficient al patrimoniului public. Iar fără o reglementare juridică adecvată, fără profesioniști cu gândire strategică care să aplice aceste principii într-o manieră strategică, se pierde cu siguranță din eficiența utilizării resurselor financiare publice. Un lucru extrem de important sub aspectul importanței achizițiilor publice clar reglementate ține și de reglementarea adecvată a efectelor nerespectării regulilor aplicabile tuturor procedurilor de achiziții publice. Or, stabilirea răspunderii juridice și a regulilor de aplicare a acestora în cadrul unei instituții juridice este imperios necesară sub aspectul reglementării juridice și a eficienței acestor reglementări. Cu toate acestea, planificarea fără a avea la bază strategii care să argumenteze fiecare achiziție ca fiind cea mai oportună la momentul încheierii ei, nu este sancționată (chiar de este evident faptul inoportunității acesteia), întrucât legea stabilește doar planificarea la faza întâi a achizițiilor publice, iar ulterior autoritatea contractantă nu are decât să respecte planul anual de achiziții publice.

Planificarea achizițiilor publice. La momentul actual, conform legislației în vigoare, atribuirea unui contract de achiziții publice este rezultatul unui proces ce se derulează în trei etape distincte:

1. planificarea/pregătirea pentru derularea procedurii de achiziție publică;
2. etapa organizării procedurii propriu-zise și atribuirea contractului;
3. etapa post-atribuire contract, aici incluse fiind executarea și monitorizarea executării contractului.

Prima etapă demarează prin identificarea necesităților și întocmirea planului de

achiziții. Acesta este un document strategic, care anticipează achizițiile ce urmează a fi efectuate pentru o perioadă de timp prestabilită și care se va încadra în limitele capacității financiare a autorității contractante.

Conform legislației Republicii Moldova, planul de achiziții reprezintă ansamblul necesităților de bunuri, lucrări sau servicii pentru întreg anul bugetar, necesități care urmează a fi realizate prin încheierea unuia sau a mai multor contracte de achiziții publice, în funcție de modul de planificare a acestora. Acesta mai reprezintă și un important instrument managerial al autorității contractante.

Menționăm că în România legea operează și cu noțiunea de strategie a achizițiilor publice, anual fiecă autoritate publică elaborând o strategie anuală a achizițiilor publice. Or, legislația statului nostru operează cu noțiunea Planului anual de achiziții publice, plan de achiziții publice, strategia fiind o categorie de documente ce se elaborează la nivelul instituțiilor publice centrale, în cele mai multe cazuri. Bineînțeles că fiecă instituție are o strategie proprie de dezvoltare, strategii de activitate în diverse domenii etc., dar legea nu obligă autoritățile contractante (în sensul Legii nr. 131 a achizițiilor publice) la elaborarea strategiilor de achiziții publice.

Este foarte posibil ca în anumite contexte să se echivaleze percepția acestor două categorii de documente importante pentru achizițiile publice pe care le planifică o autoritate contractantă. Suntem totuși de părerea că între un plan de achiziții și o strategie de achiziții se atestă diferențe de esență.

Totuși, prin exemplificarea reglementărilor române, vom arăta că legiuitorul român a reglementat Strategia anuală de achiziție publică care cuprinde totalitatea proceselor de achiziții publice planificate a fi lansate de o autoritate contractantă

pe parcursul unui an bugetar. Ea se elaborează la nivelul fiecărei autorități contractante [6, p. 77]. Ulterior, în cadrul Strategiei anuale de achiziție publică, autoritatea contractantă are obligația de a elabora programul anual al achizițiilor publice, ca instrument managerial utilizat pentru planificarea și monitorizarea portofoliului de procese de achiziție la nivel de autoritate contractantă, pentru planificarea resurselor necesare derulării proceselor și pentru verificarea modului de îndeplinire a obiectivelor din strategia locală/regională/națională de dezvoltare, acolo unde este aplicabil [6, p. 77].

Cât privește Republica Moldova, suntem pe ultima sută de metri în realizarea Strategiei de dezvoltare a achizițiilor publice pentru anii 2016-2020, aceasta reprezentând documentul strategic în baza căruia, paralel cu Legea nr. 131 a achizițiilor publice și legea bugetară anuală, în fiecare an, autoritățile contractante își elaborează Planul anual de achiziții publice. Or, putem spune că planificarea achizițiilor publice de către autoritatea contractantă se face cu respectarea actelor normative ce reglementează această etapă a achizițiilor publice și a legii bugetare, însă avem în vedere aici faptul că se realizează un plan al contractelor de achiziții publice, care nu este neapărat și o strategie.

Astfel, conform legislației achizițiilor publice, condițiile de planificare a contractului de achiziții publice sunt următoarele:

- 1) cunoașterea exactă a necesităților de bunuri, lucrări sau servicii;
- 2) existența surselor financiare sau a dovezii alocării acestora;
- 3) calcularea valorii estimate a contractului de achiziții publice, iar în cazul acordării simultane a contractelor sub formă de loturi separate – calcularea valorii cumulate a tuturor loturilor [2, p. 5].

Condiții importante căroră trebuie să

se conformeze planul de achiziții publice, sunt, după cum urmează:

1) Planul de achiziții publice se coordonează cu bugetul entității publice în corespundere cu strategia de dezvoltare a entității;

2) Planul de achiziții publice se întocmește, într-o primă variantă, înainte de elaborarea propunerii de buget;

3) Planul de achiziții publice se definește după aprobarea bugetului propriu al autorității contractante.

Așa cum vedem, planul de achiziții publice se coordonează cu bugetul entității publice în corespundere cu strategia de dezvoltare a entității. Or, cum se menționa anterior, la nivel de autorități publice atestăm strategii de dezvoltare, dar nu strategii de achiziții publice. Noi am adăuga aici în calitate de act important ce va respecta strategia de dezvoltare a entității – strategia de achiziții publice pentru anul următor. Și ulterior, în baza acestei strategii, se va elabora planul anual de achiziții publice. Diferența o va face faptul că planul va reflecta tehnic anumite activități, precum consecutivitatea procedurilor de achiziții (exact cum se face și conform legislației în vigoare), dar ordonări a anumitor priorități se vor fundamenta pe orientarea strategică necesară pentru sporirea eficienței, economicității și eficacității utilizării resurselor bugetare, orientare ce va fi argumentată și explicată în cazul fiecărui contract vizat în strategia de achiziție publică. Or, la momentul actual avem reguli și principii pe care se fundamentează planificarea achizițiilor publice. În consecință, dacă din perspective de formalitate, planul anual de achiziții publice corespunde acestor reguli și principii, el va putea fi realizat fără impedimente de ordin legal chiar dacă achizițiile ce le cuprinde ar fi inoportune. Astfel, o strategie de achiziție publică a autorității contractante ar fundamenta imposibilita-

tea reală de a concorda doar tehnic și formal achizițiile cu reglementările în vigoare și ar contribui la evaluarea achizițiilor planificate și din perspectiva oportunității lor obiective. În consecință, o achiziție inoportună în raport cu alta care ar fi cu mult mai oportună în anumită conjunctură, ar avea prioritate în Planul de achiziții grație Strategiei anuale de achiziție publică. Or, argumentul nostru este bazat pe situația în care chiar în perioada stării de urgență și a crizei ce a demarat în primăvara lui 2020, anumite autorități contractante au achiziționat bunuri ce, în opinia specialiștilor erau total inoportune la acel moment, mai cu seamă pentru faptul că eventuala criză economică ce avea șanse reale să se manifeste ulterior putea afecta bugetul autorității contractante și putea obliga la reorientarea/redistribuirea priorităților și resurselor financiare.

Cu respectarea regulilor și principiilor reglementate de lege la etapa planificării achizițiilor publice, important este că planul de achiziții și în continuarea anului bugetar se va modifica/completa drept consecință a operării modificărilor la buget. Aici este importantă mențiunea că modificările operate acestuia sunt inerente în cazul în care sunt strict necesare, din motive de maximă urgență, ca urmare a unor evenimente imprevizibile pentru autoritatea contractantă în cauză. Astfel, după publicarea anunțului de intenție în Buletinul achizițiilor publice și pe pagina oficială a Agenției Achiziții Publice, autoritatea contractantă, în decurs de 15 zile, va aproba planul de achiziții. Ulterior, autoritatea contractantă este obligată să publice pe pagina sa web planul provizoriu/anual de achiziții, în termen de 15 zile de la aprobarea acestuia sau în 5 zile de la modificarea acestuia.

Important este ca la stabilirea planului anual de achiziții să se țină cont de: necesitățile obiective de servicii, bunuri și

lucrări; gradul de prioritate a fiecărei achiziții și de capacitatea reală de plată a autorității contractante.

Cât privește etapa de identificare a necesităților, aceasta reprezintă un temei al planificării eficiente. Astfel, în activitatea sa, orice subiect de drept își evaluează necesitățile de moment și cele de perspectivă. În același timp, reieșind din diferite evenimente ce intervin în mersul firesc al lucrurilor și în existența oricărui subiect de drept, intervin drept consecință anumite efecte și necesități neplanificate sau se schimbă prioritățile celor planificate. Același lucru este aplicabil necesităților unei autorități contractante. Reieșind din lacunele ce le atestă aceasta în buna funcționare a sa, evaluând cauzele ce ar putea afecta activitatea sa, aceasta își planifică cheltuielile. Planificarea acestora se face la fel, respectând ordinea lor după gradul de necesitate și prioritate. Principiul respectiv se va aplica și la planificarea concretă a achizițiilor publice ale autorității contractante. Etapa de identificare a necesităților este extrem de importantă, întrucât anume de identificarea corectă și prioritizarea corectă a necesităților depinde tot procesul ulterior ce se va axa pe planificarea făcută în baza acestor necesități.

Inclusiv desfășurarea corectă a achizițiilor este legată de modul cum au fost identificate necesitățile reale ale autorității contractante. Stabilirea necesităților autorității contractante se va face pornind de la obiectivele trasate pentru perioada vizată și rezultatul final pe care autoritatea dorește să îl realizeze, dar și de la oportunitatea reală de realizare a respectivei achiziții. Or, autoritatea contractantă trebuie să fie și realistă în identificarea necesităților și planificarea satisfacerii/acoperirii lor, întrucât o planificare idealistă, dar care are puține șanse să fie acoperită financiar sau să fie în general realizată în

conjunctura concret reală, nu va fi oportună și, în mod evident, nu va aduce rezultate (chiar dacă ar trasa obiective foarte frumoase și dorite). Determinarea necesităților se realizează prin:

- cumulara tuturor necesităților autorității contractante;
- analiza fiecărei necesități;
- stabilirea gradului de prioritate [7, p. 32].

Cu luarea în considerare a celor de mai sus, menționăm că legislația prescrie reguli concrete de planificare a achizițiilor publice. Unul dintre criteriile importante ce urmează a fi luate în considerație în mod obligatoriu la planificare se referă la obiectul achiziției. Astfel, conform legislației în vigoare, planificarea contractelor de achiziții publice de bunuri se efectuează cu luarea în considerare a indicatorilor prețurilor medii pe piață, a locului livrării bunurilor, a complexității bunurilor, a scopului achiziționării bunurilor, a perioadei de executare a contractelor (contracte cu executare continuă sau contracte cu executare instantanee, care satisfac o cerință concretă la moment, nefiind de executare continuă – care nu implică menținerea unor garanții).

Planificarea contractelor de achiziții publice de servicii se efectuează cu luarea în considerare a locului prestării acestora, a scopului și a perioadei de prestare (cu executare continuă sau cu executare instantanee). În cazul în care contractul de achiziții publice de bunuri sau servicii presupune clasificarea pentru mai multe loturi, procedura de achiziție urmează a fi realizată, de asemenea, pe loturi, cu desemnarea câștigătorului pentru fiecare lot în parte. Planificarea contractelor de achiziții publice de lucrări se efectuează pentru întregul obiect (construcție) sau prin cumulara mai multor obiecte în loturi, cu desemnarea câștigătorului pentru fiecare obiect/lot în parte (pentru fiecare construcție).

În cazul achiziționării bunurilor și servi-

ciilor sezoniere, planificarea contractelor de achiziții publice se efectuează potrivit criteriilor menționate, pentru fiecare perioadă în cadrul căreia vor fi livrate bunurile sau prestate serviciile. Drept bunuri sezoniere se consideră produsele alimentare, iar servicii sezoniere sunt considerate serviciile de alimentare și serviciile de transport aerian de călători.

Printre regulile de care trebuie să țină cont autoritatea contractantă la etapa de planificare, este faptul că nu are dreptul să divizeze achiziția prin încheierea contractelor de achiziții publice separate în scopul aplicării unei alte proceduri de achiziție publică, decât procedura care ar fi fost utilizată în conformitate cu legea privind achizițiile publice în cazul în care achiziția nu ar fi fost divizată. Pentru sursele financiare alocate suplimentar (modificarea planului de finanțare, acordarea subvențiilor), despre care nu se știa la momentul întocmirii planului de achiziții, se desfășoară o procedură nouă de achiziție, în conformitate cu pragurile prevăzute de lege pentru aplicarea procedurilor de achiziție publică. În acest context, menționăm că pot fi achiziționate prin contracte separate (periodice), ceea ce impune încheierea contractelor pentru o anumită perioadă de timp următoarele categorii de bunuri și servicii:

- bunuri și servicii sezoniere (produse alimentare; servicii de alimentare; serviciile de transport aerian de călători).

- bunuri și servicii noi, recent apărute pe piață, despre existența cărora nu s-a știut la momentul efectuării planificării proceduri-

lor de achiziție publică sau dacă noile necesități de bunuri, lucrări și servicii identificate au apărut ca rezultat al unor situații imprezvizibile.

Noile necesități de bunuri, lucrări și servicii se contractează prin aplicarea procedurii corespunzătoare de achiziție publică, reieșind din valoarea estimată a contractului/contractelor noi care urmează a fi atribuite.

Vedem că regulile de planificare a achizițiilor publice, așa cum ele sunt reglementate la momentul actual de legislația statului nostru, ar trebui să dea rezultate maxime și fără existența strategiei de achiziție publică ca document separat. Totuși, practica aplicării acestor reguli indică asupra necesității includerii Strategiei anuale de achiziție publică a fiecărei autorități contractante în lista actelor ce fundamentează achizițiile din planul anual de achiziții publice. O strategie de achiziție publică a autorității contractante întocmită de funcționari împreună cu specialiști certificați în achiziții publice, cu gândire strategică, orientată spre maximă eficiență și prioritatea interesului public ar fundamenta achiziții oportune ce se vor realiza în termeni și proceduri optime. Analizând cadrul legal al domeniului achizițiilor publice, ajungem anume la acest obiectiv trasat chiar de legiuitor. Pentru atingerea lui e nevoie de instrumente specifice ce ar crește eficiența în domeniul vizat de noi, iar Strategia anuală de achiziție publică a autorității contractante ar veni să completeze totalitatea celor deja existente și reglementate.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 131 din 03-07-2015 privind achizițiile publice. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113104&lang=ro
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1419 din 28-12-2016 privind aprobarea Regulamentului cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziții publice. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96902&lang=ro
3. Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020,

aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1332 din 14 decembrie 2016. În: <http://old.mf.gov.md/files/files/Acte%20Legislative%20si%20Normative/Strategie%20achizitiilor%20publice%20rom.pdf>

4. Agenția Achiziții Publice, Ghid privind achizițiile publice durabile. În: https://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/ghid_privind_achizitiile_publice_durabile.pdf

5. În: <https://dexonline.ro/definitie/strategie>

6. Cimpoeru Dan, Achiziții publice. Concesiuni. Parteneriat public-privat. Remedii și căi de atac. ed. 5, ed. C.H. Beck, București, 2020.

7. IDIS Viitorul, Ghid pentru autoritățile contractante. În: <http://www.viitorul.org/files/library/Ghid%20Achizitiilor%20Publice%202017%20IDIS%20-%20WEB.pdf>

Prezentat: 20 octombrie 2020.

E-mail: mariodainic@gmail.com

LEGISLAȚIA STATELOR CARE INCRIMINEAZĂ INDIRECT RĂSPUNDEREA PENALĂ PENTRU INFRAȚIUNEA DE FALSIFICARE A PROBELOR

LEGISLATION OF STATES INDIRECTLY CRIMINATING CRIMINAL LIABILITY FOR THE CRIME OF COUNTERFEITING OF EVIDENCE

DOI: 10.5281/zenodo.4312882

CZU: 343.36

Marian GHERMAN,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne
al Republicii Moldova,

Eugeniu PETERSCHI,
doctorand,
Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne
al Republicii Moldova

SUMMARY

The crime of falsifying evidence is one of the antisocial acts found in the primacy of Chapter XIV of the Criminal Code of the Republic of Moldova, entitled Crimes against justice. Thus, by committing the crimes in question, the authenticity of the evidence in a trial, both civil and criminal, is directly threatened.

Completing and harmonizing criminal law in accordance with the new forms and modalities of committing illegal acts is an ongoing process that must always persist in the rule of law. One of the effective actions in order to find new genres of criminal methods is to study the laws of other states.

Therefore, we propose as a desideratum, the analysis and study of the legal norms of other legislative bodies regarding the establishment of offenses of falsification of evidence, which in the end, will form the concept of a new version of art. 310 Criminal Code of the Republic of Moldova, ferenda in strict necessity with the objective reality of committing crimes aimed at the territory of the Republic of Moldova.

Keywords: *criminal law, legislative body, good practices, other states, falsification of evidence, lege ferenda.*

REZUMAT

Infrațiunea de falsificare a probelor este una din faptele antisociale care se regăsește la întâietatea capitolului XIV din Codul penal al Republicii Moldova, intitulat Infrațiuni contra justiției. Astfel, prin săvârșirea infracțiunii în cauză, se atentează direct la autenticitatea probelor într-un proces judiciar, atât civil cât și penal.

Completarea și armonizarea legislației penale în conformitate cu noile forme și modalități de comitere a faptelor ilegale, constituie un proces continuu care trebuie să persiste mereu într-un stat de drept. Una din acțiunile eficiente în vederea constatării noilor genuri a metodelor infracționale, o constituie studierea legislațiilor altor state.

Așadar, ne propunem ca deziderat, analiza și studierea normelor juridice a altor organe legislative la capitolul instituirii infracțiuni de falsificare a probelor care, în final, vor forma conceptul unei noi versiuni a art. 310 Cod penal al Republicii Moldova, cu înaintarea unei propuneri de lege ferenda în strictă necesitate cu realitatea obiectivă de săvârșire a infracțiunii vizate pe teritoriul Republicii Moldova.

Cuvinte-cheie: lege penală, organ legislativ, bune practici, alte state, falsificarea probelor, lege ferenda.

Introducere. În corespundere cu cadrul legal al Republicii Moldova, prin noțiunea infracțiunii de falsificare a probelor se înțelege aplicarea răspunderii penale pentru faptele de falsificare a probelor în procesul civil de către un participant la proces sau de către reprezentantul acestuia, fapt pentru ce se aplică o pedeapsă sub forma amenzii în mărime de la 500 la 800 unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 180 la 240 de ore, în ambele cazuri cu (sau fără) privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani.

Totodată, în cadrul art. 310, alin. (2) Cod penal al Republicii Moldova, se dislocă norma juridică, precum că falsificarea probelor în procesul penal de către persoana care efectuează urmărirea penală, procuror sau de către apărătorul admis în procesul penal se pedepsește cu amendă în mărime de la 500 la 1.000 unități convenționale sau cu închisoare de până la 3 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani [3, art. 310].

Gradul de investigare a problemei la momentul actual, scopul cercetării. Notorietatea problemicii supuse cercetării o reprezintă necesitatea dezvoltării pe care o parcurge statul Republica Moldova. Prin urmare, armonizarea și ajusta-

rea legislației naționale la noile forme și modalități de comitere a faptelor ilegale reprezintă o fază meritorie care trebuie să-și dețină rolul și poziția mereu verticală necesităților actuale, în vederea neadmiterii absolvirii de răspundere juridică a răufăcătorilor.

Unul din scopurile de primă-valoare a respectivului demers științific îl reprezintă informarea și prezentarea în fața cititorilor, precum și a cercetătorilor științifici, modalitățile normative existente în alte state de incriminare indirectă a infracțiuni de falsificare a probelor, inclusiv și a variantelor tipice de proceduri sancționatorie ce pot surveni prin aplicare de către organele de drept, odată cu admiterea în realitatea obiectivă a faptelor enunțate mai sus.

Materiale utilizate și metode aplicate. Materialele utilizate la structurarea și asamblarea științifică a articolului cu titlul Legislația statelor care incriminează indirect răspunderea juridică pentru infracțiunea de falsificare a probelor, o reprezintă atât Legea penală a Republicii Moldova, cât și Codurile penale ale altor state. Totodată, s-a acordat o atenție sporită și materialelor care conțin elemente esențiale și formează obiectul de bază al prezentului studiu, precum ar fi Legea nr. 288/2016, Statutul Uniunii Avocaților din Republica Moldova și Constituția Republicii Croația.

Metodele științifice aplicate în procesul studiului și elaborării prezentului stu-

diu științific fac parte din categoria celor mai diverse, fiind utilizate metodele cele mai eficiente în materia cercetării juridice. Astfel, în prim-plan s-a acordat o prioritate metodei analizei și celei comparative. Ulterior, în vederea prezentării unei structuri și esențe cuprinzătoare a articolului, au fost efectuate apelări științifice la metodele sintezei și deducției, inclusiv metoda istorică și metoda empirică.

Rezultatele obținute și discuții. Legiuitorul autohton a instituit expres în Partea specială a Codului penal, la capitolul XIV cu titulatura Infraționi contra justiției, denumirea generică a articolului 310 - Falsificarea probelor, pe când în unele Legi penale ale altor state asemenea intitulare expresă a infraționi de falsificare a probelor nu se regăsește. Răspunderea penală pentru infrațiunea respectivă este dislocată în varianta legislativă a altor norme juridice, care urmează a fi sistematizată, analizată și structurată nemijlocit cu aplicarea directă pentru fapta ilicită de falsificare a probelor. Astfel, în continuitatea demersului științific, ne propunem ca obiectiv elucidarea unor norme penale care incriminează indirect răspunderea penală pentru infrațiunea de falsificare a probelor, în ordinea care succed.

Legislativul român a specificat răspunderea penală pentru faptele de falsificare a probelor la norma juridică cu nr. 268 din Noul Cod penal al României.

Astfel, în corespundere cu prevederea legislativă menționată mai sus, se aplică o pedeapsă de tipul închisorii de până la 5 ani sau amendă făptuitorului care a primit, dobândit, transformat și/sau înlesnit valorificarea unui bun, care urma a fi admis în cadrul unui proces judiciar în calitate de dovadă [4, art. 268].

Adițional, la această descriere este de specificat că, în pofida faptului că articolul 268 din Noul Cod penal al României nu prevede expres titulatura faptei

de falsificare a probelor, răspunderea penală pentru comiterea sau intenția de săvârșire a acestei ilegalități este dedusă din conținutul descrierii modalității normative reiterate mai sus.

Adunarea Națională a Serbiei (organul legislativ), a dislocat indirect răspunderea penală a faptei ilicite de falsificare a probelor la articolul 334 din Codul penal al Serbiei, cu denumirea marginală de Raportarea falsă.

Potrivit normei juridice respective, legiuitorul sârb menționează că orice persoană care falsifică probele pentru a raporta la o persoană care a comis o infrațiune, deși cunoaște că persoana respectivă nu este un infractor – va fi pedepsită penal. O asemenea faptă se sancționează cu o pedeapsă de tipul închisorii de la 3 luni până la 3 ani – art. 334, alin.(1) Cod penal al Serbiei.

Totodată, este de remarcat că, în corespundere cu alineatul trei al aceluiași articol, va fi aplicată o amendă sau pedeapsa închisorii de până la un an calendaristic pentru faptele de autoraportare prin fals în calitate de autor al unei infraționi, deși persoana în cauză nu este subiectul real de drept, iar organele de aplicare a legii vor demonstra ulterior acest fapt – de falsificare a probelor privind autovictimizarea.

La fel, în concordanță cu normele penale sârbe, este pedepsită și persoana care instituie în realitatea obiectivă unele urme și/sau dovezi neclare ori neautentice ale unei infraționi cu scopul de a interveni în activitatea unor factori de decizie de a ușura procedura de condamnare a unei persoane despre care se știe sau se va stabili ulterior că aceasta a fost condamnată ca fiind nevinovată. Simultan cu comiterea acestor ilegalități, legiuitorul sârb a incriminat expres pedeapsa aplicabilă făptuitorului ca fiind una de tipul închisorii pe o perioadă de la șase luni până la cinci ani – art. 334, alin. (2) Cod penal al Serbiei [5, art. 334].

În temeinicia prevederilor care au fost menționate mai sus, precum ar fi aplicarea răspunderii penale pentru infracțiunea de falsificare a probelor, în Republica Moldova, România și Republica Serbia, este de notat că legiuitorul moldav a fost într-o oarecare măsură mai explicit și a menționat dispoziția faptei de falsificare a probelor în două variante-tipice - una ce se referă la procesul civil și cealaltă la procesul penal.

Legiuitorul român a înglobat infracțiunea de falsificare a probelor în dispoziția normativă de primire/dobândire, inclusiv acțiunea realizată prin transformare și înlesnire a valorificării bunului, faptă ce se referă la un proces judiciar. Așadar, aplicarea pedepsei subiectului de drept pentru falsificarea probelor în corespundere cu Noul Cod penal al României se va realiza prin îndeplinirea și/sau realizarea acțiunii de transformare ori înlesnirii veridicității dovezii care ulterior va fi prezentată în cadrul unui proces judiciar în calitate de probă.

Organul legislativ al Serbiei, în comparație cu cel al României, inclusiv și cu cel al Republicii Moldova, și-a ales calea cea mai simplă de nominalizare a dispoziției juridice la segmentul infracțiunii de falsificare a probelor. Astfel, acțiunea nemijlocită de falsificare a probelor pentru a fi raportată în adresa unei persoane în vederea indicării asupra faptului că persoana respectivă este infractor, deși se cunoaște că persoana dată nu a comis nici o ilegalitate – constituie varianta normativă a infracțiunii de falsificare a probelor, în accepția Adunării Naționale a Serbiei.

Deși la diversitatea modalității de gravare juridică a componentei infracțiunii de falsificare a probelor, în rezultat, sancțiunea penală este aplicabilă făptuitorului (Noul

Cod penal al României – art. 268; Codul penal al Serbiei – art. 334) pentru realizarea sau tentativa de comitere a infracțiunii care atentează direct la autenticitatea probelor într-un proces atât civil precum și penal – falsificarea probelor.

În Republica Tunisiană situată în nordul Africii, Adunarea reprezentanților poporului care are și statutul de organ legislativ al Tunisiei, în secțiunea VI intitulată Simularea unei infracțiuni din Codul penal al statului respectiv, a instituit într-o formă distinctivă articolul 142 ce are menirea de a sancționa faptele antisociale de falsificare a probelor.

Astfel, în corespundere cu norma juridică prenotată, constituie o infracțiune acțiunea de raportare autorităților publice despre o pretinsă faptă prevăzută de Legea penală despre care se știe cu certitudine că nu s-a comis în realitatea obiectivă sau au fost fabricate în mod ilegal și/ori abuziv unele dovezi cu indicarea directă la săvârșirea unei infracțiuni. O asemenea faptă se sancționează cu o pedeapsă de tipul închisorii de la trei luni până la un an calendaristic, inclusiv și cu aplicarea unei amenzi în mărime de la 20 până la 240 de dinari¹ – art. 142 Cod penal al Tunisiei [6, art. 142].

Codul penal al Tunisiei mai instituie răspunderea juridică pentru actele de fals a probelor și la articolul 172, care este dislocat în secțiunea XVI cu denumirea generică de Fals.

Așadar, potrivit art. 172 din Codul penal al Tunisiei, este pasibilă răspunderii penale persoana care în procesul exercitării atribuțiilor sale (publice și/sau private) profesionale, falsifică total ori parțial orice bun, document sau o altă dovadă, fie prin modificarea acesteia sau denatu-

¹Dinarul Tunisian reprezintă valuta oficială a Republicii Tunisiene. Dinarul este principala monedă de unitate în mai multe țări din apropierea Mării Mediterane, iar utilizarea sa istorică este chiar mai răspândită. Dinarul Tunisian este împărțit în 1000 milimetri. Prescurtarea DT este adesea folosită în Tunisia, deși scrierea „dinar” după ce suma este de asemenea acceptabilă; abrevierea TD este menționată și în câteva locuri, dar este mai puțin folosită, având în vedere utilizarea comună a limbii franceze în Tunisia și derivarea franceză a DT (adică, Dinar tunisien).

rarea dovezii autentice. Pedepsa pentru o infracțiune de genul dat este una de tipul închisorii pe viață și cu amendă de 1.000 de dinari tunisieni. O pedeapsă similară este aplicabilă și făptuitorului care, având calitatea de salariat public și/sau privat, fabrică o dovadă greșită, ori prezintă în formă greșită adevărul în cadrul unui proces judiciar prin orice mijloace, indiferent de categoria acestora, necăutând la faptul că sunt tangibile sau intangibile, care în final, prin aspectul lor, induc în eroare reprezentății legali de aplicare a normelor de drept în practica judiciară – art. 172 Cod penal al Tunisiei [6, art. 172].

În condițiile descrise, este de remarcat că organul legislativ al Tunisiei, în postura Adunării reprezentanților poporului în co-raport cu organul legislativ al Republicii Moldova, în poziția Parlamentului Republicii Moldova, a dislocat indirect aplicarea răspunderii penale pentru comiterea infracțiunii de falsificare a probelor în modalitățile normative instituite la art. 142 și art. 172 Cod penal al Tunisiei.

Elementele componente ale varianteelor tipice legislative menționate mai sus, descriu în mare parte acțiunile care formează corpolența faptei antisociale de falsificare a probelor. Astfel, aceste acțiuni se pot manifesta prin: fabricarea în mod abuziv și ilegal al unor dovezi, fabricarea totală sau parțială a unui bun (document), inclusiv și prin modificarea și/sau denaturarea dovezilor autentice, reper normativ, ce nu poate fi întâlnit la art. 310 Cod penal al Republicii Moldova.

Totodată, se constată că elementul sancționator aplicabil infracțiunii de falsificare a probelor prevăzut în Codul penal al Republicii Tunisienne este unul mai rigid în co-raport cu cel moldav. Așadar, pedeapsa pentru infracțiunea supusă analizei și cercetării, în Republica Tunisiană, poate fi aplicabilă cel mult până la amenda în sumă de 1.000 de dinari tunisi-

eni, chiar și cu o aplicare de pedeapsă de tipul închisorii pe viață, ceea ce nu poate fi observat și întâlnit la capitolul aplicării pedepsei penale în conformitate cu art. 310 Cod penal al Republicii Moldova.

Consiliul General al Principatului Vărilor Andorei, care reprezintă și organul legislativ andorian, a dislocat indirect răspunderea juridică pentru acțiunea ilegală de falsificare a probelor la art. 424 Cod penal cu denumirea marginală Reținerea resurselor prognozate, normă juridică din cadrul capitolului VIII, cu denumirea titlative Obstrucția justiției și neloialitatea profesională și procedurală.

Prin urmare, în concordanță cu varianta normativă a dispoziției articolului 424 Cod penal al Principatului Andorei, se sancționează cu pedeapsa închisorii pe un termen de la trei luni până la trei ani, subiectul de drept care, având în posesia sa unele mijloace de probă, fără a prezenta o justificare în limitele cadrului legal, a distrus, a înlocuit sau a confecționat o dovadă imaginară – art. 424 alin. (1) Cod penal al Principatului Andorei.

Totodată, legiuitorul andorian a prevăzut și varianta-tipică dacă persoana care realizează acțiunile menționate la art. 424, alin. (1) Cod penal al Principatului Andorei, deține funcția de funcționar public cu statut special sau un reprezentat al autorităților publice care a intervenit într-un mod subit în cadrul unui proces judiciar, atunci, acesta, pe lângă pedeapsa aplicabilă art. 424, alin. (1) va mai fi sancționat complementar cu interzicerea exercitării funcției respective până la patru ani calendaristici – art. 424, alin. (2) Cod penal al Principatului Andorei.

Iar dacă, făptuitorul care realizează acțiunile specificate mai sus, la art. 424, alin. (1) Cod penal al Principatului Andorei, deține funcția de avocat sau procuror, acestuia din urmă, pe lângă sancțiunea reiterată mai sus, îi va fi interzis prin

sentința instanței de judecată să mai exercite calitatea de avocat sau procuror până la șase ani – art. 424, alin. (3) Cod penal al Principatului Andorei [7, art. 424].

Cu referire la titulatura și descrierea normativă a art. 424 din Codul penal al Principatului Văilor Andorei, în comparație cu art. 310 Cod Penal al Republicii Moldova, este de menționat că, atât varianta normativă de la alin. (1), art. 424, cât și ce-a de la alin. (2) al aceleiași norme juridice, este una laconică și concisă – aspect asemănător cu mențiunile remarcate la art. 310 Cod Penal al Republicii Moldova. Ambele organe legislative (Parlamentul Republicii Moldova și Consiliul General al Principatului Văilor Andorei) au dislocat expres și temeinic varianta-tipică a infracțiunii de falsificare a probelor atât în formă directă (Republica Moldova), cât și indirectă (Principatul Andorei).

Meritoriul de reiterat la acest aspect este următorul cuprins legislativ și anume faptul că, în calitate de subiect al infracțiunii de falsificare a probelor, în conformitate cu cadrul normativ al art. 424 Cod penal al Principatului Văilor Andorei, este menționat expres funcționarul public cu statut special, avocatul și/sau procurorul, pe când, în concordanță cu dispoziția art. 310 Cod Penal al Republicii Moldova, în calitate de subiect al infracțiunii de falsificare a probelor poate fi: participantul la procesul civil sau reprezentantul acestuia; persoana care efectuează urmărirea penală, procurorul sau apărătorul admis în procesul penal.

Potrivit art. 2 din Legea nr. 288 din 16.12.2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, prin conceptul de funcție publică cu statut special se înțelege ansamblul de atribuții și responsabilități ale funcționarului public cu statut special stabilite în vederea realizării competențelor specifice entității din care face parte,

iar prin termenul de funcționar public cu statut special se constată că acesta este persoană angajată în cadrul aparatului central al Ministerului Afacerilor Interne, în autoritățile administrative sau instituțiile din subordinea acestuia, care deține grade speciale și exercită sarcini ce țin de competența entității din care face parte, în conformitate cu legislația în vigoare [1, art. 2].

Totodată, în corespundere cu art. 1 alin.(3) din Statutul Uniunii Avocaților din Republica Moldova nr. 302 din 29.01.2011 privind aprobarea Statutului profesiei de avocat, prin conceptul de avocat se explică definiția potrivit căreia ar fi persoana calificată și abilitată, conform Legii, să pledeze și să acționeze în numele clienților, să practice dreptul, să apară în fața unei instanțe judecătorești, a organelor de drept și ale administrării publice sau să consulte și să reprezinte în materie juridică clienții [2, art. 1, alin. (3)].

Potrivit art. 1 din Legea Supremă a Republicii Croația, acesta este un stat al bunăstării democratice, unitar și indivizibil [8, art. 1].

Sabor-ul (Parlamentul) Republicii Croația a adoptat la 26 octombrie 2011 Codul penal al țării, unde în limitele titlului 29 cu denumirea marginală Infracțiuni penale contra judiciarului, a dislocat într-o formă indirectă răspunderea penală pentru comiterea faptei antisociale de falsificare a probelor la art. 306, cu titulatura Obstrucția justiției.

Prin urmare, în corespundere cu norma juridică respectivă, este considerat subiect al infracțiunii orice persoană care, cu scopul de a induce un presupus martor sau martor expert să dea mărturie mincinoasă ori să prezinte dovezi false sau să împiedice prezentarea probelor autentice în procedurile penale preventive, procedurile în fața unei instanțe, a unui tribunal internațional al cărui jurisdicție este acceptată de către Republica Croația sau Co-

misia de arbitraj în proceduri infracționale ori administrative, proceduri în fața unui notar public sau a unei proceduri disciplinare: utilizează forța, amenințările sau orice altă formă de constrângere împotriva acestor persoane sau promite ori oferă un cadou sau orice alt beneficiu pentru acestea – se pedepsește penal. O asemenea faptă se sancționează cu o pedeapsă de tipul închisorii, pe un termen de la unu la opt ani – art. 306, alin. (1) Cod penal al Republicii Croația.

Simultan cu aceasta, oricine are un alt scop de prevenire sau obstrucționare semnificativă a prezentării probelor adevărate în cadrul unei proceduri în fața unei instanțe, unui tribunal internațional a cărui jurisdicție este acceptată de către Republica Croația sau Comisia de arbitraj, în proceduri false ori administrative, proceduri în fața unui notar public sau procedura disciplinară: ascunde, dăunează sau distruge un obiect sau un document care servește drept probă, falsifică o probă sau cine depune astfel de probe știind că este falsificată – la fel constituie o infracțiune și se pedepsește penal. Pedeapsa aplicabilă pentru comiterea unei fapte de genul dat va fi una de tipul închisorii pe un termen de la șase luni până la cinci ani – art. 306, alin. (2) Cod penal al Republicii Croația.

Totodată, este de reiterat că făptuitorul de drept care, cu scopul de a preveni sau de a împiedica în mod semnificativ prezentarea probelor autentice în procedurile judiciare ori administrative: înlătură, distruge, mută sau schimbă un aspect de delimitare a conținutului, în general, orice marcă de proprietate sau orice alt drept real prin falsificarea dovezilor – la fel va fi pasibil răspunderii penale pentru infracțiunea de falsificarea probelor. Prin urmare, o asemenea faptă ilicită se pedepsește cu pedeapsa închisorii ce nu depășește termenul maxim de trei ani de zile calendaristice – art. 306, alin. (3) Cod penal al Republicii Croația [9, art. 306].

Generalizând circumstanțele mențio-

nate mai sus, este de concluzionat că, urmare a reperelor efectuate și argumentate, apare necesitatea modificării și armonizării prevederilor art. 310 Cod penal al Republicii Moldova. Astfel, în calitate și cu titlul de lege ferenda, se înaintează următoarele variante-tipice ale infracțiunii de falsificare a probelor în conținutul art. 310 Cod Penal al Republicii Moldova, într-o nouă versiune.

Articolul 310. Falsificarea probelor.

(1) *Falsificarea probelor în procesul civil de către un participant la proces sau de către reprezentantul acestuia, se pedepsește cu amendă în mărime de la 850 la 1150 unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 180 la 240 de ore în ambele cazuri cu (sau fără) privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani.*

(2) *Falsificarea probelor în procesul penal de către persoana care efectuează urmărirea penală, procuror sau de către apărătorul admis în procesul penal, se pedepsește cu amendă în mărime de la 850 la 1350 unități convenționale sau cu închisoare de până la 3 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani.*

(3) *Falsificarea probelor prevăzută la alin. (1) și/sau alin. (2) de către un funcționar public cu statut special, care nu se încadrează la alineatele precedente, se pedepsește cu amendă în mărime de la 1000 la 1500 unități convenționale sau cu închisoare de la 3 până la 5 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 5 la 7 ani.*

(4) *Falsificarea probelor prevăzută la alin. (1) și/sau alin. (2) de către un avocat care nu este participant la proces, se pedepsește cu amendă în mărime de la 1500 la 2000 unități convenționale sau cu închisoare de la 4 până la 7 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 6 la 9 ani.*

Totodată, pe lângă modificarea și ajustarea propusă mai sus a art. 310 Cod Penal al Republicii Moldova, este de menționat că, infracțiunea de falsificare a probelor poate fi comisă în realitatea obiectivă și de către o persoană juridică. Astfel, în vederea atragerii la răspundere penală și a subiectului infracțiuni în poziția unei persoane juridice, la fel se propune cu titlul de lege ferenda, adăugarea unei norme juridice de tip-nou, ce va sancționa și persoana juridică în calitate de subiect de drept al infracțiuni de falsificare a probelor.

În condițiile descrise, propunem introducerea în capitolul XIV din Codul penal

al Republicii Moldova intitulat Infracțiuni contra justiției, a articolului 310 cu indice 5 (cinci), cu denumirea generică Falsificarea probelor de către o persoană juridică, în ordinea care urmează.

Articolul 310⁵. Falsificarea probelor de către o persoană juridică.

Falsificarea probelor într-un proces penal și/sau civil de către o persoană juridică se pedepsește cu amendă în mărime de la 7000 la 10000 unități convenționale sau cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 10 până la 15 ani, în ambele cazuri cu (sau fără) lichidarea persoanei juridice.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 288 din 16.12.2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 40-49 din 10.02.2017, în vigoare potrivit ultimei versiuni și modificării din 12.01.2018.

2. Statutul Uniunii Avocaților din Republica Moldova nr. 302 din 29.01.2011 privind aprobarea Statutului profesiei de avocat // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 54-57 din 08.04.2011, în vigoare potrivit ultimei versiuni și modificării din 24.02.2012.

3. Codul penal al Republicii Moldova nr. 985 din 18.04.2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 128-129 din 13.09.2002, în vigoare din 12.06.2003. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=286230>, vizualizat la 01.06.2020.

4. Noul Cod penal al României. În: <http://www.imliasi.ro/Noul%20cod%20penal.pdf>, vizualizat la 03.08.2020.

5. Codul penal al Serbiei din 2005, cu ultimele modificări și completări din 24.12.2012. În: https://www.legislationline.org/download/id/5480/file/Serbia_CC_am2012_en.pdf, vizualizat la 03.08.2020.

6. Codul penal al Tunisiei din 09.02.2015, cu ultimele modificări și completări din 01.01.2020, editat la Oficiul pentru Tipărire național al Republicii Tunisienne. În: <http://www.legislation.tn/sites/default/files/codes/Penal.pdf>, vizualizat la 04.08.2020.

7. Codul penal al Principatului Văilor Andorei din 14.03.1993, cu ultimele modificări și completări din 21.02.2005. În: https://www.legislationline.org/download/id/6357/file/Andorra_CC_2005_fr.pdf, vizualizat la 04.08.2020.

8. Constituția Republicii Croația. În: <http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=17074>, vizualizată la 16.08.2020.

9. Codul penal al Republicii Croația din 26.10.2011, cu ultimele modificări și completări din 19.12.2018. În: https://www.legislationline.org/download/id/7896/file/Croatia_Criminal_Code_2011_en.pdf, vizualizat la 26.08.2020.

Prezentat: 12 octombrie 2020.

E-mail: piterschi1979e@gmail.com

REFLECTAREA STATISTICĂ A INFRAȚIUNII DE OMOR

STATISTICAL REFLECTION OF THE CRIME OF MURDER

DOI: 10.5281/zenodo.4300305

CZU: 343.61:311

Alexandru CICALA,
doctor în drept,
Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne
al Republicii Moldova

SUMMARY

In this article we intend to submit to a statistical-forensic analysis of the crime of murder registered on the territory of the Republic of Moldova, during the years 2018-2019. Only after an analysis of this type of crime can be generalized the information about the quantitative characteristics of the crime, the causes and conditions of this phenomenon, the personality of the offender, the victim of the crime, etc. This information allows the revelation of the legitimacies and particularities typical of the studied phenomena, as well as the dependence or interaction between them. As a result, the necessary information can be obtained for the development of various crime prevention measures, including the assessment of that system of effective measures.

Keywords: murder, crime, murder, analysis, mobile method, fixed method, place of commission, time of commission.

REZUMAT

În acest articol ne propunem să supunem unei analize statistico-criminalistice a infracțiunii de omor înregistrate, pe teritoriul Republicii Moldova, pe parcursul anilor 2018-2019. Doar în urma unei analize a acestui gen de infracțiune pot fi generalizate informațiile despre caracteristicile cantitative ale criminalității, cauzele și condițiile acestui fenomen, personalitatea infractorului, victima infracțiunii etc. Această informație permite relevarea legităților și particularităților tipice fenomenelor studiate, precum și dependența sau interacțiunea dintre ele. Ca urmare, pot fi obținute informații necesare pentru elaborarea diferitor măsuri de prevenire a criminalității, inclusiv pentru aprecierea respectivului sistem de măsuri eficiente.

Cuvinte-cheie: omor, infracțiune, crimă, analiză, metoda mobilă, metoda fixă, locul de comitere, timpul de comitere.

Introducere. Omul este cel ce creează bunurile și valorile umane, fapt pentru care viața lui apare ca valoare primară și absolută, condiție importantă pentru continuitatea biologică a grupului social, ea reprezentând astfel o valoare socială.

Omul reprezintă suprema creație a lu-

mii, singura ființă superioară din universul cunoscut, înzestrată cu conștiință. El este creatorul tuturor bunurilor materiale și spirituale, care, fiind transmise din generație în generație, asigură progresul continuu al societății, spiritul său continuu neobosit, tinde mereu spre perfecți-

onare. Totodată, spre deosebire de toate celelalte ființe, omul este acela care reușește să-și domine pornirile primare.

Odată pătruns în lume, omul a încetat să fie un animal dominat și călăuzit exclusiv de instincte. În procesul evoluției sale social-istorice a reușit performanța de a și le stăpâni, de a le orienta direcțiile. Omul poate refuza chemări instinctuale, le poate reprima, se poate abține, poate amâna răspunsurile la aceste chemări sau se poate converti sensul. Omul reușește să ridice la înălțimea unor principii fundamentale de viață tot ceea ce este bun, adevărat și drept, impunându-se în plan etic și dând dovadă de personalitate.

Viața omului apare astfel ca valoare primară și absolută, indispensabilă manifestării în sine și, ceea ce este mai important, condiție a continuității biologice a grupului social. În această privință, încă în urmă cu două milenii, Titus Lucretius afirma: „vitaque manicipio nulli datur, omnibus usus” (viața nu este proprietatea nimănui, ci uzufructul tuturor), atrăgând astfel atenția asupra importanței valorii vieții persoanei, sub aspectul succesiunii generațiilor și permanenței omului în lume.

Rezultate și discuții. După cum se constată în nenumărate studii, viața este un fenomen complex. Ca formă superioară de mișcare, ea are la bază procese biologice și psihice, care își subordonează procesele inferioare (chimice, fizice, mecanice). Dar mai presus de toate ea este un fenomen social, o valoare socială, adică acea relație socială care, reglementată din punct de vedere juridic, constituie dreptul absolut la viață al persoanei umane.

Și totuși, deși nimeni nu contestă acest adevăr, realitatea ne arată că în societate s-au produs și continuă să se producă acte de suprimare cu vinovăție a vieții omului, ceea ce este în discordanță flagrantă cu

idealurile de libertate și dreptate pentru care a luptat omenirea. Aceste acte apar vădit contrastante cu prestigiul creator al omului și mândria pe care el o manifestă, fiind totodată de mare pericolozitate, datorită caracterului lor ireparabil și incompatibil cu ordinea de drept. După cum afirmă I. Dobrinescu, „nu există compensație în unități convenționale de schimb pentru pierderea vieții persoanelor apropiate sau a altor persoane din grup, nici pentru investiția de ordin material și spiritual cuprinsă în această valoare socială care este viața omului” [4, p. 58].

Art. 24, alin.(1) din Constituția Republicii Moldova menționează faptul că „statul garantează fiecărui om dreptul la viață și la integritate fizică și psihică” [1]. În primul act internațional din domeniul dreptului omului, Declarația Universală a Drepturilor Omului, art. 3 se menționează: „orice ființă umană are dreptul la viață...”, „dreptul la viață al oricărei persoane este protejat prin lege”. „Moartea nu poate fi cauzată cuiva în mod intenționat”- declară Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului, art. 2, alin (1) [3].

Așa fiind, este firesc ca legea penală să acorde cea mai mare însemnătate ocrotirii vieții persoanei, pe care societatea este datoare să i-o asigure. Această ocrotire se realizează în maniera dreptului penal, adică prin incriminarea tuturor faptelor care, sub un aspect sau altul, aduc atingere vieții persoanei. Legiuirile penale din toate timpurile și din toate orânduirile sociale au recunoscut gradul de pericol social deosebit de ridicat pe care îl prezintă infracțiunile contra vieții, uciderea unei persoane constituind una din cele mai grave fapte, încălcarea dreptului de a trăi creează o nesiguranță socială, un dezechilibru periculos pentru însăși existența societății.

De aceea este firesc ca astfel de acte de încălcare a legii penale care vizează relații-

ile sociale ce ocrotesc viața, bunul cel mai de preț al omului, să fie în atenția întregii colectivități și desigur, în primul rând al organelor juridice, cărora le revine sarcina de a acționa împotriva faptelor antisociale în vederea ocrotirii fizice și protecției juridice a vieții persoanei și principalele ei suporturi: integritatea corporală și sănătatea persoanei.

Săvârșirea faptelor care pun în pericol viața constituie, de cele mai multe ori, manifestarea unor indivizi caracterizați prin grave deficiente morale și printr-o agresivitate deosebit de periculoasă, care consideră omul ca pe orice altă ființă de care pot dispune, curmându-i chiar viața prin folosirea brutală a forței fizice.

Experiența dobândită în activitatea de zi cu zi ne oferă posibilitatea de a constata că în combaterea faptelor antisociale și mai ales a celor îndreptate împotriva vieții, un rol important îl dețin organele statului pe de o parte, prin intermediul mijloacelor juridice eficiente de apărare a intereselor legitime ale cetățenilor, de apărare a securității persoanei și, pe de altă parte, munca zilnică depusă de către angajații organelor de drept în scopul asigurării respectării normelor de conduită în societate.

În această ordine de idei, un loc de seamă în politica penală îl ocupă sancționarea infractorilor. Justa individualizare a pedepsei și, implicit, succesul luptei împotriva faptei antisociale obligă instanțele de judecată să examineze cu o deosebită atenție pericolul antisocial al faptei și persoana infractorului. Din aceste considerente, în soluționarea cauzelor se impune lămurirea tuturor aspectelor legate de conținutul concret al infracțiunii săvârșite, de împrejurările comiterii ei, pe de o parte, precum și de consecințele și scopul urmărit, iar, pe de altă parte, examinarea temeinică a persoanei infractorului este de natură să ajute la stabilirea unor sancțiuni care să corespundă

nevoilor de îndreptare ale acestuia.

Se observă astfel că este necesar să supunem unei analize interdisciplinare aspectele criminologice desprinse din statistica oficială a infracțiunilor de omor, precum și problemele specifice activității științifice de investigare criminalistică a omorului, aflându-ne astfel în fața unui ansamblu, complex și unitar de probleme, caracterizat de convergența finalității laturilor sale juridice și criminologice.

Înainte de a trece la descrierea statistică a infracțiunii de omor, ne propunem să prezentăm anumite date care ar reflecta în ansamblu tendințele criminalității în Republica Moldova. Or, fenomenul omorurilor constituie o parte integrantă a criminalității, respectiv este necesară cunoașterea dimensiunilor cantitativ-calitative de ansamblu ale acesteia.

În ultimii 10 ani suntem martorii unei ascensiuni continue a criminalității în Republica Moldova, lucru care ne este mărturisit de datele statistice care evidențiază tendințele de creștere ale acestui fenomen.

Aplicând metoda bazei fixe, cu anul de referință 2007, în care au fost înregistrate 24.362 de infracțiuni, se poate constata următoarea dinamică a criminalității pe teritoriul Republicii Moldova: 2008 în creștere +1,01 (24.788 de infracțiuni); 2009 - +1,05 (25.655 de infracțiuni); 2010 - +1,33 (32.402 de infracțiuni); 2011 - +1,44 (35.124 de infracțiuni); 2012 - +1,47 (35.956 de infracțiuni); 2013 - +1,56 (38.157 de infracțiuni); 2014 - +1,71 (41.786 de infracțiuni); 2015 - +1,52 (39.700 de infracțiuni); 2016 - +1,71 (41.921 de infracțiuni); 2017 - +1,46 (35.581 de infracțiuni); 2018 - + 1,31 (32035 de infracțiuni); 2019 - + 1,29 (31657 de infracțiuni) [2].

Deși din tabloul statistic prezentat mai sus reiese o creștere a criminalității în raport cu anul de referință 2007, anumite tipuri de infracțiuni, precum infracțiunile contra vieții și sănătății persoanei, din care

face parte omorul intenționat (art. 145 Cod penal al Republicii Moldova), se află într-un ritm dinamic de descreștere. Aplicând metoda bazei mobile, se poate constata că în 2007 au fost înregistrate 1685 de infracțiuni contra vieții și sănătății persoanei, ceea ce constituie 6,9% din numărul total al criminalității; 2008 - 1680 (6,7%); 2009 - 1667 (6,4%); 2010 - 1892 (5,8%); 2011 - 1707 (4,8%); 2012 - 1647 (4,5%); 2013 - 1519 (3,9%); 2014 - 1475 (3,5%); 2015 - 1389 (3,4%); 2016 - 1505 (3,5%); 2017 - 1250 (3,5%); 2018 - 1218 (0,9%); 2019 - 1127 (0,9%).

Cu referire la omorurile intenționate (art. 145 Cod penal al Republicii Moldova), în perioada anilor 2007-2019, numărul cazurilor, fie a înregistrat o creștere lentă sau o descreștere neesențială (vezi tabelul de mai jos). Aceste oscilații a cazurilor de omoruri intenționate sunt condiționate de o serie de factori criminogeni proprii acestui gen de infracțiune.

O altă constatare care derivă din datele analizate este că în timp ce criminalitatea infracțiunilor contra vieții și sănătății persoanei se află în continuă descreștere, omorurile intenționate, în linii generale, se află într-un proces constant, chiar dacă numărul acestora nu este atât de mare.

În continuare, vom analiza infracțiunile de omor în baza informațiilor prezentate de către Serviciul Tehnologii Informaționale al Ministerului Afacerilor Interne și Direcția analitică a Inspectoratului național de investigații a Inspectoratului General al Poliției al Ministerului Afacerilor Interne, pe parcursul anului 2019 comparativ cu anul 2018, pe teritoriul Republicii Moldova.

Astfel, geografic, pe parcursul anului 2019, pe teritoriul Republicii Moldova au fost înregistrate 167 de omoruri, cele mai multe au fost înregistrate în: municipiul Chișinău - 34 cazuri; Hîncești - 12 cazuri;

Informația statistică a infracțiunilor contra vieții și sănătății persoanei înregistrate pe teritoriul Republicii Moldova în perioada anilor 2007-2019 și dinamica acestora în baza metodei mobile [2].

Anii	Total infracțiuni	Infracțiuni contra vieții și sănătății	Coeficientul
2007	24362	1685	6,9%
2008	24788	1680	6,7%
2009	25655	1667	6,4%
2010	32402	1892	5,8%
2011	35124	1707	4,8%
2012	35956	1647	4,5%
2013	38157	1519	3,9%
2014	41786	1475	3,5%
2015	39700	1389	3,4%
2016	41921	1505	3,5%
2017	35581	1250	3,5%
2018	32035	1218	3,5%
2019	31657	1127	3,5%

Informația statistică a infracțiunilor contra vieții și sănătății persoanei înregistrate pe teritoriul Republicii Moldova în perioada anilor 2007-2019 și dinamica acestora în baza metodei mobile [2].

Anii	Infracțiuni contra vieții și sănătății	Omor intenționat (art. 145 CP)	Coefficientul
2007	1685	216	12,8%
2008	1680	233	13,8%
2009	1667	240	14,3%
2010	1892	265	14,0%
2011	1707	204	11,9%
2012	1647	212	12,8%
2013	1519	200	13,1%
2014	1475	157	10,6%
2015	1389	177	12,7%
2016	1505	189	12,5%
2017	1250	154	12,3%
2018	1218	159	13,0%
2019	1127	167	14,8%

Căușeni - 10 cazuri; Orhei - 8 cazuri; Bălți - 8 cazuri și Rezina - 6 cazuri.

Comparativ cu anul 2018, din 159 cazuri de omor înregistrate, ponderea cea mai mari o constituie: municipiul Chișinău - 32 cazuri; Criuleni - 8 cazuri; Anenii Noi - 8 cazuri; Hîncești - 7 cazuri; Florești - 6 cazuri; Soroca - 6 cazuri și Bălți - 5 cazuri.

Totodată, atestăm localități care au înregistrat creștere numerică:

- raionul Căușeni cu + 8 cazuri înregistrate sau + 400 %;

- raionul Hîncești cu +5 cazuri înregistrate sau + 71,43 %;

- mun. Bălți cu +3 cazuri înregistrate sau + 60 %;

Concomitent, în 3 localități unde au înregistrat descreștere numerică:

- raionul Cahul cu - 4 cazuri înregistrate sau - 100 %;

- raionul Rîșcani cu - 4 cazuri înregistrate sau -100 %;

- raionul Glodeni cu - 3 cazuri înregistrate sau - 100 %.

Din numărul total de 167 omoruri înregistrate în anul 2019, 94 au fost excepțional de grave, iar 71 omoruri deosebit de grave. Comparativ cu anul 2018, din 159 de omoruri înregistrate, 84 de omoruri au fost excepțional de grave, iar 71 omoruri deosebit de grave.

De asemenea, din numărul total de cazuri înregistrate pe parcursul anului 2019, 68% sunt înregistrate în localități rurale și 32% în localități urbane. În parcuri, străzi pe parcursul perioadei nominalizate au fost înregistrate 25% omoruri, iar 75% se comit în apartamente și case particulare.

După timpul de comitere, conform perioadei de referință (anul 2019), infracțiunile de omor se comit mai des dimineața de la orele 06:00 - 12:00 în 61 cazuri înregistrate după cum urmează:

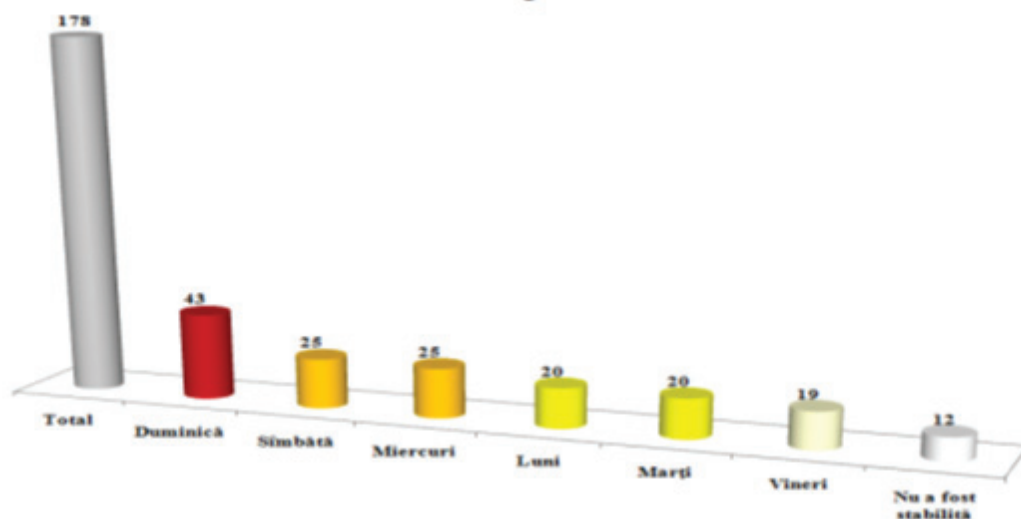
Timpul comiterii	Numărul de infracțiuni
Dimineața (6-12)	61
Seara (18-24)	53
Noaptea (orele 24-6)	45
Ziua (12-18)	8
Nu este stabilit	13
Total	178

Efectuând analiza după zilele săptămânii, pe parcursul anului 2019, se stabilește că mai des sunt comise infracțiunile de omor în zilele de Duminică (43 de cazuri), Sâmbătă (25 de cazuri) și Miercuri (25 de cazuri).

grave, 55 (77,46%) reprezintă categoria deosebit de grave.

În perioada a 12 luni 2019 constatăm o pondere de comitere a omorurilor de circa 0,57 infracțiuni la 10 000 locuitori, care comparativ cu perioada analogică a anului

Zilele săptămânii

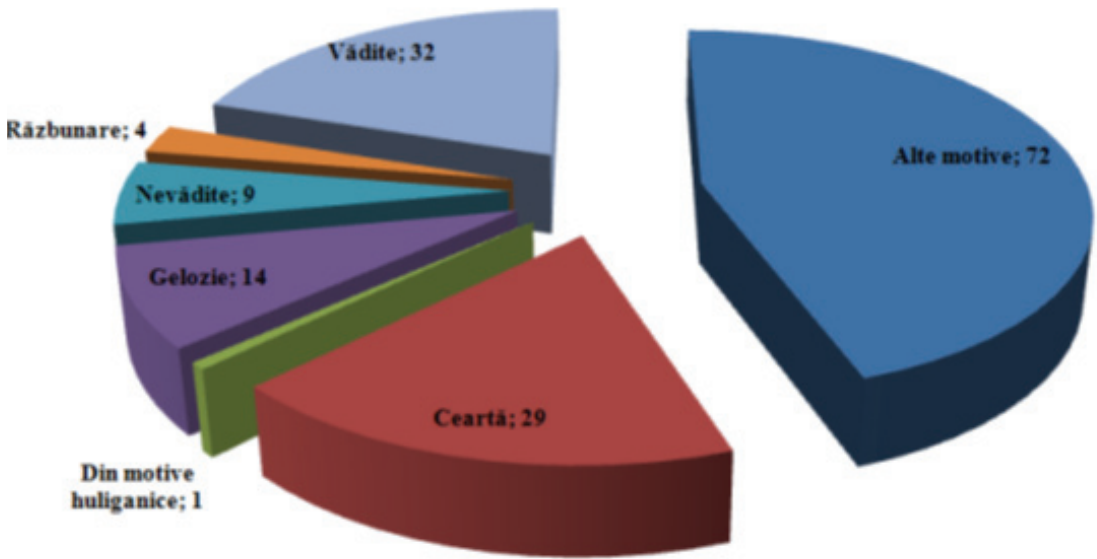


În rezultatul analizării informațiilor prezentate de către Serviciul Tehnologii Informaționale al Ministerului Afacerilor Interne, s-a constatat că din numărul total de 167 infracțiuni de omor înregistrate pe parcursul anului 2019, în 111 cazuri (66,46%) a fost finalizată urmărirea penală, dintre ele 69 (73,40%) sunt în categoria omorurilor excepțional de grave, 41 (57,75%) reprezintă categoria deosebit de grave și în 135 (80,84%) de cazuri cauza penală a fost expediată procurorului, dintre ele 79 (84,04%) sunt în categoria omorurilor excepțional de

2018 de 0,54 infracțiuni la 10 000 locuitori, respectiv s-a evidențiat o creștere de circa + 0,03 infracțiuni la 10 000 locuitori.

O altă constatare importantă reiese din motivul comiterii infracțiunii de omor pe parcursul anului 2019. Astfel, în cele mai dese cazuri de comitere a infracțiunilor de omor pe întreg teritoriul Republicii Moldova motivele sunt următoarele:

- ceartă - în 29 cazuri înregistrate;
- gelozie - în 14 cazuri înregistrate;
- răzbunare - în 4 cazuri înregistrate;
- alte motive conform diagramei:



Pe parcursul anului 2019 în urma comiterii a 167 infracțiuni de omor, în fișa infracțiunii constatate au fost completate datele cu referire la instrumentele/mijloacele folosite la comiterea omorurilor doar în 91 cazuri, și anume:

- cuțit, pumnal: în 38 cazuri înregistrate;
 - alte obiecte care sunt prevăzute pentru violență: în 14 cazuri înregistrate;
 - armă de foc: în 10 cazuri înregistrate;
 - alte instrumente/mijloace conform tabelului:

Instrumentul atentării	Numărul de cazuri
Cuțit, pumnal, stilet	38
Alte obiecte care sunt prevăzute pentru violență	14
Armă de foc	10
Altă armă albă	5
Grenadă	3
Obiect plat tare	3
Topor	3
Alt obiect, care nu este prevăzut pentru violență	2
Alte mijloace deghizate	2
Ciocan	2
Obiect înțepător	2
Rangă	2
Șurubelniță	2
Balonaș cu gaze	1
Laț	1
Piatră	1
Total	91

În literatura de specialitate criminologică, se afirmă că înainte de a lua măsuri împotriva criminalității, în primul rând, este necesar de a cunoaște ce se întâmplă, adică: ce fel de infracțiune se săvârșește, locul de săvârșire a infracțiunilor, metodele de săvârșire a infracțiunilor, timpul de comitere a infracțiunilor, personalitatea infractorilor, care sunt consecințele ca urmare a comiterii infracțiunilor, personalitatea victimelor, cât de grave sunt infracțiunile, în ce mod infracțiunile distrug societatea sau care sunt tendințele criminalității [6, p. 28].

Totodată, susținem poziția autorilor V. Bujor și O. Bejan, precum că aplicând metode, tehnici și procedee speciale de analiză criminologică a infracțiunii de omor, putem răspunde la o serie de întrebări: ce se întâmplă? cum a fost comisă infracțiunea? când a fost comisă? cine a comis-o? etc.

Astfel, în urma plăcerii acestor tehnici și tactici, avem posibilitatea să descriem portretul infracțiunilor de omor înregistrate pe teritoriul Republicii Moldova sau să efectuăm o prezentare sistematică a celor mai importante caracteristici acestui tip de infracțiune.

Susținem punctul de vedere exprimat de autorul Iu. Larii, precum că, în scopul acumulării și analizei informațiilor criminologice, cercetătorii pot folosi un arsenal

bogat de metode care aparțin diferitor științe. Totuși, cele mai importante în acest sens sunt metodele statistice menite să studieze starea și evoluția diferitor fenomene sociale, inclusiv a criminalității [5, p. 231]. Cu ajutorul acestor metode pot fi colectate și generalizate informațiile despre caracteristicile cantitative ale criminalității, cauzele și condițiile acestui fenomen, personalitatea infractorului, victima infracțiunii etc. Această informație permite relevarea legităților și particularităților tipice fenomenelor studiate, precum și dependența sau interacțiunea dintre ele. Ca urmare, pot fi obținute informații necesare pentru elaborarea diferitor măsuri de prevenire a criminalității, inclusiv pentru aprecierea respectivului sistem de măsuri eficiente.

În această ordine de idei, concluzionăm, că eficiența și succesul activității de prevenire a infracțiunilor de omor se datorează unui studiu amplu asupra analizei statistice criminologice acestui gen de infracțiune. Practic, este imposibil de întreprins un arsenal de măsuri de prevenire eficiente, fie de către organele de drept, direct responsabile de asemenea activitate sau de alte organe de stat, organizații publice și sociale, destinate să preîntâmpine comiterea faptelor antisociale, fără efectuarea unei analize a statisticii criminalității.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova (adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 29.07.1994). Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
2. Date statistice MAI. În: <https://mai.gov.md/ro/advanced-page-type/date-statistice> (vizitat la 20.05.2020).
3. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 10.09.1948.
4. Dobrinescu I., Infracțiuni contra vieții persoanei, București, Ed. Academiei Române R.S.R., 1987, p. 184.
5. Iurie Larii, Criminologie, Chișinău, 2020, Ed. Cartea Militară, p. 231, ISBN 978-9975-3366-1-1.

6. Valeriu Bujor, Octavian Bejan, Elemente de statistică criminologică, Chișinău, 2014, Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată, p. 28, ISBN 978-9975-71-591-1.

Prezentat: 2 octombrie 2020.

E-mail: cicala.alexandru@gmail.com

Economie și finanțe publice



CONSIDERAȚII REFERITOR LA APROFUNDAREA INEGALITĂȚILOR SOCIALE ÎN CONTEXTUL DEZVOLTĂRII ECONOMICE A REPUBLICII MOLDOVA

CONSIDERATIONS REGARDING THE DEEPENING OF SOCIAL INEQUALITIES IN THE CONTEXT OF THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

DOI: 10.5281/zenodo.4300309

CZU: 338(478):316.34

Elena VACULOVSCI,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Dorin VACULOVSCI,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Studii Economice din Moldova

SUMMARY

The contemporary perspectives of economic development in the Republic of Moldova generate a series of social inequalities that implicitly lead to the slowdown of sustainable development in the country. The inequality and inequity that persists in the distribution of income remains, for the time being, an unresolved issue that risks turning into a permanent characteristic feature of the Moldovan development model.

The analysis of inequalities, highlighting the sources of inequality, as well as ways to overcome them are the basic purpose of this article.

Keywords: *social inequality, inequity, population income, economic development.*

REZUMAT

Perspectivile contemporane ale dezvoltării economice din Republica Moldova generează o serie de inegalități sociale care conduc, în mod implicit, la frânarea dezvoltării durabile din țară. Inegalitatea și inechitatea care persistă în distribuirea veniturilor rămâne, deocamdată, o problemă nerezolvată care riscă să se transforme într-o trăsătură caracteristică permanentă a modelului moldovenesc de dezvoltare. Analiza inegalităților, scoaterea în evidență a surselor inegalității, precum și căile de depășire a lor reprezintă scopul de bază al articolului dat.

Cuvinte-cheie: *inegalitate socială, inechitate, veniturile populației, dezvoltare economică.*

Inegalitatea socială reprezintă un fenomen caracteristic tuturor societăților, indiferent de gradul lor de dezvoltare, deoarece averea și veniturile nu sunt și

nici nu pot fi distribuite în mod egal între membrii acestor societăți. Oamenii, în esență, sunt diferiți, au abilități și talente diferite și, prin urmare, contribuie în mod

diferit la producerea averii naționale. Inegalitatea este un fenomen social firesc al existenței sociale care trebuie combătut doar dacă nu contravine principiilor justiției sociale din societate. Inegalitatea socială poate fi și o consecință a manifestării diverselor forme de discriminare, în situația în care un grup de persoane, de exemplu femeile sau persoanele cu dizabilități, este tratat în mod dezavantajat, inechitabil comparativ cu alți membri ai societății. Din acest considerent, politicile de combatere a inegalităților sociale trebuie orientate nu atât spre „nivelarea” societății cât spre depășirea oricăror forme de inegalitate care pot conduce la sărăcie, excluziune socială și compromiterea dezvoltării.

Inegalitatea și inechitatea care persistă în distribuirea veniturilor rămâne, deocamdată, o problemă nerezolvată care riscă să se transforme într-o trăsătură caracteristică permanentă a modelului moldovenesc de dezvoltare. Inegalitatea în distribuirea veniturilor din Republica Moldova se manifestă prin mai multe forme: pe regiuni, pe medii de reședință, în funcție de domeniul de activitate, pe sexe, pe grupe de vârstă etc., dezbinând astfel societatea în bogați și săraci. O asemenea situație poate conduce la adâncirea tensiunilor sociale, cu potențiale consecințe economice, sociale și politice dramatice. Diferența dintre bogați și săraci este tot mai sesizabilă, iar această situație comportă în sine riscuri pentru echilibrul economic, social și politic din țară, precum și pentru asigurarea unei perspective de dezvoltare umană durabilă.

Cu toate că în ultimii ani, Republica Moldova înregistrează anumite progrese în domeniul creșterii veniturilor populației, situația la acest capitol este încă destul de incertă. Veniturile populației din Repu-

blica Moldova continuă să fie cele mai mici din regiune, calificând Republica Moldova drept cea mai săracă țară din Europa.

Din 2015 până în 2020 venitul mediu disponibil al populației a crescut aproape de 2 ori, însă se observă și o creștere a discrepanței dintre veniturile populației din mediul urban comparativ cu cele ale populației din mediul rural, ceea ce determină o creștere a inegalităților sociale dintre populația din mediul rural comparativ cu cea din mediul urban.

Inegalitățile care persistă se accentuează, în special, în accesul inegal la bunurile și serviciile sociale de bază. Astfel, în 2018 în mediul urban, pentru asigurarea consumului de produse alimentare, populația a alocat 41,2% din cheltuielile lunare de consum, iar în rural - 46,6%. Pentru populația urbană a fost înregistrată o pondere mai mare a cheltuielilor pentru: întreținerea locuinței (18,5% față de 17,9% în mediul rural), servicii de comunicații (4,8% față de 4,4%), transport (4,6% față de 3,4%), hoteluri, restaurante și cafenele (3,1% față de 0,5%) și pentru servicii de agrement (2,2% față de 0,7%). Totodată, pentru populația rurală o pondere mai mare în structură ocupă cheltuielile pentru: îmbrăcăminte, încălțăminte (11,4% față de 10,0%) și dotarea locuinței (4,1% față de 3,5%) [6]

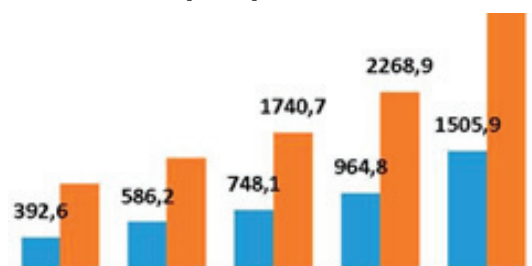
În general, paternul consumului poate spune multe despre nivelul bunăstării populației. Potrivit unor teorii,¹ pe măsură ce venitul populației este mai mare, ponderea consumului alimentar în consumul gospodăresc scade. De exemplu, în țările Uniunii Europene, ponderea cheltuielilor de consum pentru produsele alimentare variază de la 30-43% pentru Bulgaria, Ungaria, Polonia sau până la 13% - pentru Marea Britanie și Finlanda.²

¹ M. Orshansky.

² Raport privind sărăcia în Republica Moldova, Ministerul Economiei, Chișinău 2012. În: www.mec.gov.md

Pe fundalul persistenței inegalităților atât după venituri, cât și după cheltuieli între populația din mediul rural și cea din mediul urban, în general pe economie, pe parcursul ultimilor ani, gradul de inegalitate înregistrează o tendință stabilă de descreștere. Astfel, în 2015 coeficientul Gini, principalul indicator al inegalității după venituri a constituit 0,253 și s-a micșorat cu 5,5% comparativ cu anul precedent. Cu toate acestea, tendința de scădere a inegalității a fost compromisă, într-un fel, de criza din sistemul bancar și de deprecierea monedei naționale, astfel încât diferențele în nivelul bunăstării dintre cei săraci și bogați continuă să persiste, iar perceperea subiectivă a inegalității sociale de anumite grupuri ale populației a devenit mai mare. Coeficientul Gini (raportul dintre cheltuielile medii ale celor mai bogate 20% din populație și ale celor mai sărace 20% din populație), de asemenea, se menține la un nivel relativ mare constituind în 2015 5,2 (Graficul 1).

Graficul 1. Veniturile disponibile medii lunare pe o persoană, chintile.



Sursa: BNS.

În general, orice societate își determină propria tipologie a inegalităților, precum și sursele care conduc la inegalitate, ele fiind determinate, în mare măsură, de factori economici, sociali, culturali. Există doi factori care alimentează procesele de stratificare și formează inegalitățile economice în societate: caracteristicile individuale, fiziologice și psihologice ale

membrilor societății (sexul, vârsta, starea familială, preferințele individuale, abilitățile profesionale, nivelul de instruire, personalitatea), iar pe de altă parte mecanismul de repartitie al produsului global creat de către societate. În același context, pot fi menționate și formele de discriminare directă care persistă în societate și asigură un acces inegal la resurse pentru anumite grupuri ale populației.

Pentru Republica Moldova, stat tânăr, aflat în plin proces de constituire a unei economii independente, bazate pe principiile economiei de piață, procesele de formare a noii structuri sociale și, respectiv, a noilor inegalități decurge destul de dinamic. În mod evident, sursele acestor inegalități reies atât din realitatea economică și socială existentă, cât și din acele trăsături ale economiei socialiste generatoare de inegalități care au fost moștenite din economia socialistă, bazată pe planificare, centralizare și proprietatea de stat. Astfel, în ciuda eforturilor depuse de către stat în combaterea inegalităților și constituirea unei societăți „omogene” și echitabile, nu se poate spune că în socialism inegalitate nu exista.

Inegalitatea socială din economia socialistă era determinată, pe de o parte, de caracteristicile individuale ale membrilor societății, iar pe de altă parte, de poziția pe care aceștia o ocupau în procesul de repartitie a bunurilor deficitare într-o societate a penuriei, precum era societatea socialistă. În mod evident, aceste inegalități tindeau să fie compensate prin planificarea centralizată a tuturor sectoarelor vieții economice, prin asigurarea unei ocupări depline („șomaj zero”) care pune aproape toate beneficiile în relație cu munca, prin politica salarială pronunțat nivelatoare. Cu toate acestea, prin conținutul său de nivelare, politica salarială a avut o mare încărcătură de inechitate (prin avantajarea nejustificată a „noii no-

menclaturi birocratice și politice”), fapt ce a determinat descreșterea motivației economice, stagnarea creșterii productivității muncii care a condus la un declin, iar ulterior, și la un colaps economic. Situația precară din economie era însoțită și de ineficiența sistemelor educaționale, bazate, mai degrabă, pe motivația indivizilor de a urca pe scara socială (carierism), decât de a-și crește performanțele și competitivitatea profesională.

Pe fundalul unor venituri relativ omogene și acces egal și gratuit la serviciile sociale pentru toți membrii societății, în socialism s-au cristalizat un set de inegalități a căror manifestări se observă și în prezent. Principalele surse generatoare de inegalități din economia socialistă pot fi considerate următoarele:

Economia subterană. În ultimii ani ai societății socialiste economia subterană a luat proporții necontrolabile și se manifesta, în primul rând, prin diverse activități care operau cu mecanisme de piață (industrii clandestine, bișniță, reparația automobilelor, servicii de meditație, croitorie, închirieri etc.). „Informalizarea” economiei socialiste a datorat, în mare parte, eșecului economiei formale în asigurarea populației cu bunuri și servicii de larg consum. În același context poate fi menționată și agricultura de subzistență care se manifesta prin prelucrarea unor loturi mici de pământ de către locuitorii urbani (6 ari) acordate de stat pentru a-și asigura nevoile în produse alimentare care, de asemenea, erau deficitare. În mod evident, persoanele care desfășurau activități legate de economia subterană se aflau într-o poziție mai avantajoasă comparativ cu alte persoane, ele obținând venituri mult mai mari și, respectiv, și bunuri mai multe decât pe cele pe care le oferea economia oficială. De altfel, tradițiile caracteristice economiei subterane se observă și în economia contemporană a Republicii Moldova, ele căpătând

proporții deosebit de mari, fiind generatoare ale fenomenului corupției, evaziunii fiscale etc. În prezent, economia Republicii Moldova se caracterizează printr-un nivel extrem de mare a economiei subterane în care participă atât cei săraci, care sunt excluși de pe piața formală a muncii, cât și cei bogați. Totodată, în economia informală cei săraci supraviețuiesc, dar pe termen lung devin și mai săraci (din cauza muncilor nesigure, expuse la accidente, prost plătite, nerecunoscute, excluse de la sistemele de securitate socială), în timp ce bogații devin pe termen scurt și mai bogați. În cadrul economiei informale, economia subterană are cel mai puternic efect de polarizare socială. Economia de subzistență reprezintă, de asemenea, o sursă de inegalitate, care în prezent a căpătat proporții impunătoare. Extinderea economiei subterane a cultivat populației o credință, precum că averile se fac pe căi necinstite, iar cei bogați, cu toate că sunt invidiați, au în societate o imagine socială negativă. Atitudinea negativă față de cei avuți a generat în societate și o repulsie față de activitatea de antreprenariat, ceea ce afectează puternic mediul de afaceri din țară și frânează simțitor perspectivele de dezvoltare economică.

Privilegiile de stat acordate unor categorii de persoane. Aceste privilegii se manifestau prin accesul la diverse bunuri deficitare și servicii de o calitate mai deosebită pentru membrii elitei societății socialiste în condițiile unei economii a penuriei, acces de care ceilalți membri ai societății nu beneficiau. De regulă, aceștia erau liderii de partid sau persoane implicate în procesul de luare a deciziilor (directori ai instituțiilor de stat, funcționari publici de rang înalt etc.). Într-o situație privilegiată se aflau și persoanele care erau implicate nemijlocit în distribuirea produselor deficitare (lucrători din comerț, șefi de restaurante și hoteluri etc.).

Tradiția „privilegiilor de stat” persistă și în zilele noastre și se manifestă prin alte forme. Acestea sunt diverse forme de protecție din partea partidelor aflate la guvernare în promovarea și dezvoltarea afacerilor, accesul la diverse procurări publice, la investiții publice sau granturi publice, ocuparea unor posturi de conducere pentru persoanele apropiate de partidul care se află la guvernare.

Politica socială. În mare măsură, sistemul de protecție socială din socialism era format din mecanisme care creau dependența cetățenilor față de sistem și le descurajau asumarea responsabilității. Ca atare, politica socială socialistă a fost parte integrantă a sistemului economic bazat pe principiul de planificare centralizată în care partidul (elita politică) coordonează viețile a milioane de oameni și a jucat același rol nivelator, de restrângere a autonomiei individului ca și politica economică. În prezent tradițiile de dependență a persoanelor vulnerabile față de stat persistă. Astfel, marea parte a populației consideră că statul este dator să le asigure un nivel de trai decent indiferent de eforturile depuse de oameni în asigurarea bunăstării sale. În acest context, Legea „Cu privire la ajutorul social” nr. 133 din 13.06.2008 a condus ieșirea din starea de sărăcie pentru mai multe persoane vulnerabile. Totodată, acordarea ajutorului social a condus la demotivarea mai multor persoane, preponderent din mediul rural, cu un nivel de calificare inferior, de a fi prezente pe piața muncii, dat fiind faptul că mărimea ajutorului social este deseori comparabil cu nivelul salariului obținut de către această categorie de lucrători. Totodată, în situația în care statul nu are capacitate să îndeplinească toate nevoile persoanelor vulnerabili din cauza unor bugete extrem de mici, le acordă prestații sociale care nu le permite să-și asigure un trai decent. Astfel apar inegalități majore între persoanele vulnerabile, dependente de

sistemul de protecție socială și alți membri ai societății. Inegalități se observă și în sistemul asigurărilor sociale. Astfel, persoanele care au ieșit la pensie cu vreo 10-15 ani mai devreme, au pensii cu mult mai mici comparativ cu persoanele care au ieșit la pensie în ultimii ani din cauza diferențelor majore dintre mărimea de indexare a pensiilor și ritmul de creștere a salariilor.

În condițiile perioadei de tranziție la economia de piață aceste surse ale inegalităților moștenite din socialism au fost completate și cu alte noi, specifice perioadei de tranziție la economia de piață, printre care:

Procesele de privatizare. Cu toate că procesele de privatizare au fost realizate în conformitate cu o formulă considerată echitabilă, majoritatea persoanelor care au participat la procesul de privatizare au rămas doar cu bonurile de hârtie, pe când o mică parte a populației a devenit posesora unor averi destul de semnificative. Marile averi ale bogaților au fost create anume în perioada privatizărilor în masă. Astfel, privatizarea, generând inegalități, a condus și la inechități majore în societate.

Migrația internațională de muncă. Ca atare, migrația internațională de muncă care a înregistrat o intensificare impunătoare în ultimii ani a condus la depășirea mai multor probleme economice și financiare cu care se confruntau familiile din Republica Moldova. Datorită migrației internaționale de muncă nivelul sărăciei s-a redus cu mult. Totodată, migrația internațională de muncă a condus și la creșterea inegalităților din societate, în special în comunitățile rurale în care problema sărăciei este mult mai actuală decât în comunitățile urbane. Inegalitățile apar între persoanele care au posibilitatea să migreze peste hotare și cele care nu au o asemenea posibilitate din cauza diverselor probleme de ordin social și personal. O altă problemă socială care însoțește migrația internațională de muncă sunt și copiii și

bătrânii lăsați fără îngrijire, problemă care de asemenea generează inegalități, discriminări, sărăcie și excluziune socială.

Discrepanța nejustificată dintre nivelul salariilor din diverse sectoare ale economiei naționale. Diferențele imense între salariile lucrătorilor din diverse sectoare ale economiei reprezintă o trăsătură caracteristică societății contemporane moldovenești. Liberalizarea politicii de salarizare, mecanismul economiei de piață în proces de formare, lipsa unui mediu concurențial adecvat - au condus la umflarea nejustificată a salariilor din unele sectoare în detrimentul altor sectoare, ceea ce a condus la creșterea inegalității, respectiv, a inechității sociale. În timp ce lucrătorii din sectorul bancar-financiar ridică salarii destul de generoase, lucrătorii din sfera bugetară (medicii, profesorii, funcționarii publici) a căror calificare și importanță socială nu este mai mică, au venituri nejustificat de mici. Situația creată conduce la fluctuații imense ale cadrelor, precum și la un deficit de lucrători calificați în aceste sectoare sociale extrem de importante pentru echilibrul social din țară. Orice încercare a autorităților publice de a compensa aceste inegalități prin ridicarea salariilor din sectoarele menționate nu s-au soldat cu succes. O astfel de situație conduce la compromiterea securității economice și sociale.

Atât inegalitatea socială, cât și justiția socială sunt fenomene strâns legate de conceptul de dezvoltare umană. Reieșind din definiția dezvoltării umane, se poate constata că aceasta nu poate avea loc în situația în care persistă inegalitățile sociale și inechitatea, care conduc la sărăcie și excluziune socială. Or, dezvoltarea umană reprezintă un proces de extindere a capacităților oamenilor de a face alegeri în toate domeniile vieții umane - economic, social, politic etc., pe când inegalitățile sunt cele

care constrâng capacitatea de alegere a oamenilor, fapt care conduce la inechitate, dezechilibru social și, prin urmare, determină lipsa unei dezvoltări umane.

În prezent nivelul Indicelui Dezvoltării Umane al Republicii Moldova constituie 0,711, clasând-o pe locul 107 din 189 de țări.³ Comparativ cu țările vecine, nivelul dezvoltării umane al Republicii Moldova este considerat destul de jos (Ucraina ocupă locul 86, România, respectiv, locul 52, iar Federația Rusă - locul 50). Trebuie menționat faptul că evoluția acestui indice din momentul declarării independenței nu a fost uniformă. Cu toate acestea, în ultimii ani IDU înregistrează creșteri continue, fapt ce demonstrează o revenire a societății moldovenești la o normalitate relativă.

Cu toate că evoluția pozitivă a indicelui dat nu se bazează doar pe perspectivele dezvoltării economice, totuși, cercetările empirice au demonstrat că componenta economică are o importanță extrem de mare pentru dezvoltarea umană, determinând, în mare măsură, și perspectivele de creștere pentru alte componente ale dezvoltării. Astfel, creșterile înregistrate de IDU datorează, în mare parte, succesele din economia națională.

Pe parcursul ultimilor 10 ani economia Republicii Moldova a avut o evoluție destul de sinuoasă, înregistrând un ritm mediu de creștere de circa 3,5% anual. Cu toate că în această perioadă economia a înregistrat anumite succese, creșterea economică a fost influențată puternic de crizele economico-financiare globale din ultima perioadă. Conform datelor Biroului Național de Statistică, în anul 2018 Produsul Intern Brut a însumat 192, 508 miliarde lei în prețuri curente sau 9,71 miliarde Euro [6].

Evoluțiile lente ale dezvoltării economice din Republica Moldova sunt determinate și de structura economică. O bună parte

³ <https://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/presscenter/pressreleases/2019>

din economia Moldovei este monopolizată, jucătorii independenți de pe piață fiind gradual eliminați din diferite sectoare. Astfel, consumatorii sunt constrânși să achite prețuri înalte pentru calitatea joasă a produselor, lucru ce le afectează veniturile în mod direct. Indirect, monopolizarea economiei este caracterizată de activitate economică joasă, lipsă de investiții și, respectiv, lipsă de noi locuri de muncă. Oportunitățile economice inechitabile cauzează grave consecințe pentru dezvoltarea umană cu extreme negative în diferite sectoare, în special în cele concentrate în zonele rurale, cum ar fi agricultura. O asemenea situație din economie contribuie la extinderea inegalităților și creșterea polarizării din societate. În special, sunt afectate acele sectoare ale economiei care erau dependente de asistența financiară din partea statului.

Cu toate că prognozele privind dezvoltarea economică sunt destul de optimiste - diverse surse indică o creștere pentru următorii ani în mărime de circa 3-5%, realitatea ne arată o altă situație. Pentru a inversa recesiunea în care a intrat Republica Moldova este nevoie de un efort extrem de mare, în primul rând, un efort de reabilitare a imaginii deteriorate de fraudă bancară, reieșind din faptul că anume fraudele din sistemul bancar au generat majoritatea problemelor cu care se confruntă, la moment, economia Republicii Moldova. Pe de altă parte, dezvoltarea instituțiilor economice de piață, combaterea corupției, demonopolizarea economiei ar conduce la creșterea gradului de echitate și la depășirea inegalităților sociale și, prin urmare, la asigurarea unor perspective mai certe privind dezvoltarea economică a Republicii Moldova.

Drept concluzie, se poate menționa că succesele Republicii Moldova la capitolul dezvoltare și inegalitate socială sunt relativ modeste. O cauză majoră ține de modelul non-durabil de creștere economică bazat pe consum și pe remitențele care rezolvă multe probleme de ordin economic și social (venituri, ocupare, dezvoltarea comunitară, calitatea serviciilor etc.). O altă problemă fundamentală ar fi și caracterul non-incluziv al dezvoltării economice, care nu oferă oportunitățile economice necesare pentru o mare parte a populației din categoria grupurilor social-vulnerabile (femei, persoane cu dizabilități, tineri, locuitori din mediul rural etc.), adâncind astfel și mai mult inegalitățile din societate. Cele mai mari inegalități se înregistrează între populația rurală și urbană și cele dintre femei și bărbați, iar principala problemă ține de accesul inegal la oportunitățile economice, care include șansele de obținere a unui loc de muncă decent, nivelul de remunerare și șansele de inițiere a propriei afaceri. Aceasta explică valoarea redusă a IDU, inclusiv a IDU ajustat la inegalitate.

Astfel, transformările caracteristice perioadei de tranziție la economia de piață au adus într-o perioadă scurtă de timp la o creștere serioasă a inegalităților sociale, care nu par să scadă nici în condițiile creșterii economice din ultimii ani. Inegalitățile actuale nu au fost determinate decât parțial de mecanismele de piață aflate în proces de consolidare, o parte fiind datorată mecanismelor pieței informale și o alta parte fiind datorată politicilor economice anti-populare, politicilor salariale neadecvate și chiar politicilor sociale care au jucat un rol redus în compensarea inegalităților.

BIBLIOGRAFIE

1. Giddens, Anthony. Sociologie. București, BIC ALL, 2010.
2. Человеческое развитие: новое измерение социально-экономического прогресса. Учебное пособие под общей редакцией проф. В. П. Колесова

(экономический факультет МГУ), 2-е издание, дополненное и переработанное. М.: Права человека, 2008.

3. Weber, M. (1978). *Economy and Society. An Outline of Interpretative Sociology*, University of California Press, Berkeley.

4. Spicker, P., 1988: *Principles of Social Welfare. An Introduction to Thinking about the Welfare State*. London: Routledge.

5. Amartia Sen „Development as freedom”, București, Editura Economică, 2004, p.19.

6. În: <https://statistica.gov.md>

Prezentat: 30 august 2020.

E-mail: elenavaculovski@yahoo.com

MODELAREA ÎN ECONOMIA PUBLICĂ DATORITĂ ECUAȚIILOR DIFERENȚIALE CU ÎNTÂRZIERE

MODELLING IN PUBLIC ECONOMICS DUE DIFFERENTIAL EQUATIONS WITH DELAY

DOI: 10.5281/zenodo.4300330

CZU: 338.24: 517.9

Michal MYŠKA,
PhD student,
Institute of Informatics, Faculty of Business and Management,
Brno University of Technology, Brno, Czech Republic

SUMMARY

This paper focuses on describing the basics of modelling in economics. The results of this field of science often lead to the solution of ordinary differential equations (ODE). However, models constructed in this way are not always close enough to reality. In order to be able to better model real situations, in addition to the current states of variables, we also consider their behaviour in the past, which then leads to change of the model to a system of functional differential equations. We often include dependence on the past in the models with shifted arguments, in that case we are talking about the so-called differential equations with a delay (DDE), which cannot be solved using standard methods for solving ODE. This article also introduces DDE, along with a basic method for finding a solution and illustrative model.

Keywords: economic modelling, dynamic models, differential equations with delay, delayed argument, method of steps, eGovernment.

REZUMAT

Această lucrare se concentrează pe descrierea elementelor de bază ale modelării în economie. Rezultatele acestui domeniu al științei duc adesea la soluția ecuațiilor diferențiale obișnuite (ODE). Cu toate acestea, modelele astfel construite nu sunt întotdeauna suficient de apropiate de realitate. Pentru a putea modela mai bine situațiile reale, pe lângă stările actuale ale variabilelor, luăm în considerare și comportamentul lor din trecut, ceea ce duce apoi la schimbarea modelului într-un sistem de ecuații diferențiale funcționale. Includem adesea dependența de trecut în modelele cu argumente deplasate, în acest caz vorbim despre așa-numitele ecuații diferențiale cu întârziere (DDE), care nu pot fi rezolvate folosind metode standard pentru rezolvarea ODE. Acest articol introduce, de asemenea, DDE, împreună cu o metodă de bază pentru găsirea unei soluții și a unui model ilustrativ.

Cuvinte-cheie: modelare economică, modele dinamice, ecuații diferențiale cu întârziere, argument întârziat, metodă de pași, guvernare electronică.

Introduction. In Economics, we often face the problem of understanding the behaviour of complex systems and develop-

ing easy-to-use models can help us express these systems in a more comprehensive form. Mathematical economics is devoted

to the connection of economic theory and mathematics, the basis of which is the creation of mathematical models.

In modern economic problems, we very often encounter the so-called dynamic models, which are characterized by reflecting changes in real-time and take into account among other things, the constant development of individual components of the model depending on the previous steps. In the case of these models, time is usually considered as a continuous variable, which means that these models are expressed using differential equations.

For complex problems, it is common that the observed variable depends on the states in the past, which we can capture in our models using the so-called delayed argument when specifying variables. In this case, our model can be expressed using the so-called differential equations with delay. Unlike the very detailed theory and computational methods of ordinary differential equations, the analogous area of differential equations with delay is significantly less covered, especially in economic applications. In modern applications, it's essential to use suitable computer software, which can greatly simplify our work during modelling, analysis, diagnostic and economical application.

In this paper we will deal with the modelling in the economics, we will take a closer look at dynamical systems together with differential equations with delay and one of the basic methods for solving this type of equations. Finally, we will give an example of a model using differential equations with delay and which focuses on the relationship between the change in the level of corruption (CCI) and the level of e-government (EGOV).

Modelling in economics. By economic model we mean a simplified description of reality, which allows us to monitor, understand and make decisions about economic

behaviour. The importance of models lies in the reduction of real complex situations into necessary parts. Every model is subjective because there is no objective tool to measure economic outputs. Different economists make different decisions on the necessary interpretation of reality. Economists see models as tools that can help in solving specific problems, just as mechanical engineers create models to demonstrate machine functionality or biologists use models to illustrate the functionality of an animal's internal organs.

Many economists in the past have come up with their own unique definition of economic models. Lets list some of them in the following text. Samuelson and Nordhaus (2009) say that the model is a formal framework for representing the basic features of a complex system by a few central relationships. According to hem, models take the form of mathematical equations, graphs and computer programs. Begg, Fisher and Dornbusch (2000) describe a model as a series of simplifications from which it is possible to deduce how people will behave. It is therefore a deliberate simplification of reality.

Models created on basis of observation of economic reality and obtained statistical data, are based mainly on mathematical studies such as numerical methods, statistics, optimization, linear and dynamical programming and more. Well-constructed model is simple enough to be understood but at the same time comprehensive enough to contain all the essential information. Economic models are usually formed by a set of mathematical equations that describe the theory of economic behaviour.

Method of mathematical modelling was used already in time before programmable computers. Those began to be used to solve problems in the field of economics only at the end of 1950s. Thanks to the

expansion and improvement of computer technology, the role of optimization models have been strengthened, in which computation complexity no longer had to be taken into account. Thanks to the computers it was also possible to collect a large amount of statistical data about real economic systems, on which both optimization and descriptive models could subsequently be based.

Computer software for solving mathematical problems has also started to play a significant role. It allowed solving problems from the real environment thanks to the computational speed and scope. As an example, we may mention problems such as the process of supply and demand, the dynamical behaviour of animal systems or movement in a resistive environment. Today, science, mathematics, economics and other disciplines can no longer do without computer software.

Dynamic systems. We consider dynamical systems to be those that are trying to reflect changes in the real-time and take into account, among other things, the constant development of individual components of the model depending on previous steps. Mathematics, calculations and computer simulations are currently widely used to analyse models and produce results that tell us more about the system under study. Dynamic models are irreplaceable because they allow us to investigate relationships that would not normally be possible to investigate on the basis of mere experimental methods and to make a prediction that we would not be able to make simply by extrapolation from the data.

Economists and mathematicians have been trying to use dynamical models in economics for a very long time. Their history dates back to the first half of the 19th century, when these systems and processes in economics, together with the existence of economic cycles, were iden-

tified by the French physicist C Juglar. His ideas were further developed by van Gelderenem (1913) and Kitchinem (1923). This opened a new direction in the field of economic dynamics, which was addressed, for example, by S. Kuznets (1940), J. Mensh (1975), A. Klainkneht (1981) or J. van Duijn (1938). Michael Kalecki (1935), a Polish economist, worked on the theory of business cycles. In his work, he distinguished several types of dynamic models, namely linear, nonlinear and linear with the influence of exogenous shock.

Kobrinisky and Kuzmin (1981) pointed out the need to use variables of historical type in dynamic economic models. These variables affect the development of the system and lead to fundamental changes in the entire process under study. Simonov (2002), (2003) modified the known macroeconomic and microeconomic models, an example being the Walras-Evans-Samuelson's model, with respect to the delay between supply and demand. It is also possible to mention Allen's model, which examines the market of one commodity and takes into account supply delays and the dependence of demand and supply on price and the rate of price changes.

Currently, some authors return to the Kalecki's model, which uses differential equations with a delayed argument (DDE), an example being Asea and Zak (1999) or Collard et al. (2008).

Differential equations with delayed argument. Modelling in economics in many cases leads to the solution of *ordinary differential equations* (ODE), which we can generally write as follows $\dot{x}(t) = f(t, x(t))$.

Where the time $t \in \langle t_0, t_f \rangle$ is considered as continuous variable, $x \in C(\langle t_0, t_f \rangle, \mathbb{R}^n)$ and $f \in C(\langle t_0, t_f \rangle \times \mathbb{R}^n, \mathbb{R})$. To make these models even closer to reality we in addition to the current states of quantities, also their behaviour in the past. These modified models then lead to systems of functional differen-

tial equations (FDE), which are of the form $x^{(n)}=f(t, x(t), \dots, x^{(n-1)}(t), x(h_0(t)), \dots, x^{(m)}(h_m(t)))$, where $t \geq 0$ and function $h_i(t)$ indicate a certain deformation of the argument, the most common is its shift, because of that we cannot solve these equations with common methods for solving ODEs. The shifted argument is particularly important to us because it indicates dependence of the observed variable on the states in past times. The shift can be given as constant, but also as shift dependent on time or value of a particular variable. Functional differential equations, that have a shifted argument can then be expressed as $\dot{y}(t)=f(t, y(t), y(t-\tau(t)))$, $\tau(t) \geq 0$, (3.1), where $y \in C(\langle t_0 - \gamma, t_f \rangle, \mathbb{R}^n)$, $\gamma = \max\{\tau(t), t_0 \leq t \leq t_f\}$, $f \in C(\langle t_0, t_f \rangle \times \mathbb{R}^n \times \mathbb{R}^n, \mathbb{R})$ and $\tau = C(\langle t_0, t_f \rangle, \mathbb{R}_0^+)$. The equation (3.1) is called *differential equation with delay* (DDE). Expression $\tau(t)$ is called the delay and $(t-\tau(t))$ the delayed argument. For completeness, we need to specify behaviour of the equation's (3.1) solution on the interval $\langle t_0 - \gamma, t_0 \rangle$, which creates a so-called *initial problem*.

Lets consider a so-called *initial function* $\varphi \in C(\langle t_0 - \gamma, t_0 \rangle, \mathbb{R}^n)$. The problem to determine the solution of equation (3.1) that satisfies the condition $y(t)=\varphi(t)$, $t \in \langle t_0 - \gamma, t_0 \rangle$ is called an *initial problem*.

The solution of a particular model is affected not only by initial function φ , but especially by the shape of function f . The continuity of this function is especially important. If the function f is continuous in every element, the solution is smooth, that means it has continuous appropriate derivatives. If this assumption is not met, a situation arises where the solution of the model (3.1) may remain continuous, but will contain points in which there is no derivative (so spikes will appear in the graph). If function f satisfies so-called Carathéodory type conditions, more about these conditions may be found for example in Gregus (1985), we say that the solution is

absolutely continuous, otherwise, the solution is piecewise continuous. In the economic models, the most useful are models whose right side satisfies the mentioned Carathéodory type conditions.

Method of steps. The most basic method for solving DDE, that we will present in this paper is a so-called method of steps. Many authors described this method in the past, we can mention, for example, Myshkis (1989). The main idea of this method consists in a sequence of solving the initial ODE problems on a sequence of consecutive intervals. The initial delay of the equation determines the length of the intervals.

To illustrate, consider the initial problem for DDE with constant delay $h \in (0, \infty)$, $\dot{y}(t)=f(t, y(t), y(t-h))$, (4.1), $y(t)=\varphi(t)$ for $-h \leq t \leq 0$. (4.2)

The solution $y(t)$ on the interval $-h \leq t \leq 0$ is directly given by condition (4.2) and therefore given by the function $\varphi(t)$. Let's call this solution as $y_0(t)=\varphi(t)$.

Remark. If $t \in \langle 0, h \rangle$, then $t-h \in \langle -h, 0 \rangle$, hence from $y(t-h)$ we get $y_0(t-h)$ on $\langle 0, h \rangle$.

Lets now look at the interval $\langle 0, h \rangle$, where the system (4.1), (4.2) has the form $\dot{y}(t)=f(t, y(t), y_0(t-h))$ for $0 \leq t \leq h$, (4.3), $y(0)=\varphi(0)$.

Here, the equation (4.3) is no longer a DDE, but simple ODE, since $y_0(t-h)$ is known and equal to $\varphi(t-h)$. So we can solve this equation on the interval $\langle 0, h \rangle$ using the initial condition $y(0)=\varphi(0)$. The solution on this interval is then denoted by $y_1(t)$. We can repeat this process on the following intervals as well and for the n -th step we will get a system in form $\dot{y}(t)=f(t, y(t), y_n(t-h))$ for $nh \leq t \leq (n+1)h$, $y(nh)=\varphi(nh)$, which we solve using the initial condition at the point nh and obtain the solution $y_n(t)$ of the system on the interval $nh \leq t \leq (n+1)h$.

Model. Lets now consider a linear mathematical model of a dynamical system that focuses on the relation between

the change in corruption level (CCI) and the level of e-government (EGOV). This model can be found in publications by Andersen (2009, 2011) and Linhartová (2015) and is an example of mentioned systems with delay that can be modelled by

DDE. Our considered relationship can be expressed as follows $(d/CCI)/(dt)=\alpha_2 CCI(t-h)+\alpha_1 DEGOV(t)+\alpha_0$ (5.1), where $CCI(t-h)$ is the level of corruption in time $t-h$, $DEGOV(t)=EGOV(t)-EGOV(t-1)$, where $EGOV(t)$ describes the level of e-government in time t . Variables α_i , where $i \in \{0, 1, 2\}$ are coefficients and parameter $h \in \langle 0, \infty \rangle$ expresses time that is necessary for capturing the change of the variable CCI and is our delay.

Now consider model (5.1) on interval $\langle -h, T \rangle$ as $(dCCI)/(dt)=\alpha_2(\chi(t-h)CCI(t-h)+(1-\chi(t-h)CCI_h(t-h))) +\alpha_1 EGDI(t)+\alpha_0$, (5.2), with initial condition $CCI_h(t)=CCI(t)$, for $-h \leq t \leq 0$, (5.3), where function CCI_h is continuous function on interval $\langle -h, 0 \rangle$. The parameter $\chi(t)$ from (5.2) is defined as follows

$$\chi(t)=\begin{cases} 1 & \text{for } t \geq 0 \\ 0 & \text{for } t < 0. \end{cases}$$

Since we have requirement for a continuous succession of $CCI(t)$ from the interval $\langle 0, T \rangle$ to the historical function $CCI_h(t)$, where $t \in \langle -h, 0 \rangle$, we can write the initial condition of solution $CCI(t)$ of the equation (5.2) as $CCI(0)=CCI_h(0)$.

Fully general linear boundary problems of FDE have from the conclusions of I.Kiguradze & Půža (2003) two significant properties, unique solution and the possibility of solving the problem with the mentioned method of steps. Hence our problem has only one solution and it's continuously differentiable on the interval $\langle 0, T \rangle$.

For solving our initial problem, we will use the method of steps. First, we need to choose any function, let's call it CCI_0 , which will be continuous on the

interval $\langle 0, T \rangle$. This might be for example $CCI_0(t)=CCI_h(0)$. Now we will be gradually solving n -th, where $n \in \mathbb{N}$, approximation of searching solution CCI_n , for which we will use problems in form as follows $(dCCI_n)/(dt)=\alpha_2(\chi(t-h)CCI_{n-1}(t-h)+(1-\chi(t-h)CCI_h(t-h))) +\alpha_1 EGDI(t)+\alpha_0$, (5.4), and initial condition $CCI_h(t)=CCI_n(t)$, for $-h \leq t \leq 0$. (5.5)

Furthermore, from the correctness of our initial problem (5.2), (5.3) and continuous solutions of problems (5.4), (5.5) it implies that sequence of solutions $\{CCI_n(t)\}$ converges uniformly to the solution of (5.2), (5.3) on the interval $\langle 0, T \rangle$.

Conclusion. In many modern complex economic problems, we encounter situations where the relationship between specific components changes over time. In these cases, we consider time as a continuous variable, ie specific dynamic models can be expressed using differential equations. Mainly, we encounter situations where the observed variable depends on the states in the past, which we can capture in our model using delayed arguments when specifying variables.

In this paper, we have introduced the basic form of the so-called differential equations with delay, which are part of deterministic systems describing complex economic problems. The state quantities of such systems are determined not only by instantaneous values but also by previous states when they are at the same time free from any random influences. Unlike the very detailed theory and the use of computational methods in ordinary differential equations, the analogous domain of differential equations with delay is significantly less covered, especially in economic applications. One of the basic methods for finding a solution of such equation might be the so-called method of steps, we use in cases where there is not only a constant delay in the equation but even a delay that has a time dependence.

In the end we demonstrated the possibilities of the application of the modern theory of differential equations with delay in public economic modelling on an example of a model that focuses on the relationship between changing of the corruption level and the level of e-government.

BIBLIOGRAPHY

1. Olešovský, V.: Advanced Methods of Mathematical Modelling and Their Use in the Inventory Management Model [online]. *Journal of Eastern Europe Research in Business & Economics*, Vol. 2016 (2016), Article ID 296189, 8, 2016, [cit. 2020-10-26]. Available from: <https://ibimapublishing.com/articles/JEERBE/2016/296189/296189.pdf>
2. Varyšová, T., Novotná, V.: Solution of dynamical macroeconomic model using modern methods [online]. *Journal of Eastern Europe Research in Business and Economics*, (1), 1-10, 2015, [cit. 2020-10-26]. Available from: <https://ibimapublishing.com/articles/JEERBE/2015/701425/701425.pdf>
3. Myshkis, A. D.: *Diferential Equations, Ordinary with Distributed Arguments*. Encyclopaedia of Mathematics, Vol. 3, Kluwer Academic Publishers, Boston, pp 144-147, 1989.
4. Falbo, C. E.: Some elementary methods for solving functional differential equations [online]. Sonoma State University, 1-19, 2006, [cit. 2020-10-26]. Available from: <https://bit.ly/34F3rVD>
5. Strelka, M.: Úlohy optimálneho riadenia s ekonomickou motiváciou [online]. Diplomová práca. Bratislava: Univerzita Komenského, Bratislava, Fakulta matematiky, fyziky a informatiky, 2010. 59 s. Vedoucí diplomové práce doc. RNDr. Margaréta Halická, CSc. [cit. 2020-10-26]. Available from: <http://pc2.iam.fmph.uniba.sk/studium/efm/diplomovky/2010/strelka/diplomovka.pdf>
6. Tomášek, P.: O diferenciálních rovnicích se zpožděním - aplikace v robotice [online]. *Kvaternion* 1, 3-8, 2012, [cit. 2020-10-26]. Available from: http://kvaternion.fme.vutbr.cz/2012/kvat1_separaty/tomasek.pdf
7. Ouliaris, S.: What Are Economic Models? [online]. *FINANCE & DEVELOPMENT*, Vol. 48, No. 2, June 2011, [cit. 2020-08-19]. Available from: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2011/06/basics.htm>
8. Ruth, M., Hannon, B.: *Modeling Dynamic Economic Systems Second Edition*. Springer New York Dordrecht Heidelberg London, ISBN 978-1-4614-2208-2, 2012.
9. Novotná, V., Neuwirth, B., Škapa, S.: *E-Government and Corruption in East European Countries*. In IBIMA Conference proceedings. Madrid: Ibima Publishing, 2017, 11511157. ISBN: 978-0-9860419-9-0.
10. Samuelson, P. A., Nordhaus, W. D.: *Economics* [online]. 19th ed., New York: Irwin/McGraw-Hill, ISBN 978-0073511290, 2009, [cit. 2020-10-26]. Available from: <http://pombo.free.fr/samunord19.pdf>
11. Begg, D., Fisher, S., Dornbusch, R.: *Economics*. Vyd. 6, New York: McGraw-Hill, 60s, ISBN 978-0077107759, 2000.
12. Kitchin, J.: Cycles and trends in economic factors [online]. *Review of Economic Statistics*, 5(1), 10-16, 1923, [cit.2020-10-26]. Available from: https://www.jstor.org/stable/1927031?seq=1#metadata_info_tab_contents
13. van Gelderen, J.: Springtide: reflections on industrial development and price movements. *De Nieuwe Tijd* 18, 55(3), 1913.

14. Duijn, J. J.: The long wave in economic life. London: Allen & Unwin, 1938.
15. Kleinknecht, A.: Observations on the Schumpeterian swarming of innovations. *Futures*, Vol.13(4), 1981.
16. Mensch, G.: Das technologische Patt: Innovationen überwinden die Depression. Frankfurt-am-Main: Umschau Verlag, 1975.
17. Kuznets, S.: Schumpeter's business cycles [online]. *The American Economic Review*, 30(2), 257-271, 1940, [cit. 2020-10-26]. Available from: <https://bit.ly/3kAwcbv>
18. Kalecki, M.: A macrodynamic theory of business cycle [online]. *Econometrica*, Vol. 3, 1935, [cit. 2020-10-26]. Available from: <https://bit.ly/35BlSdM>
19. Kobrinskij, N., Kuzmin, V.: Točnost ekonomiko-matematičeskich modelej. Moskva: Progress, 1981.
20. Simonov, P.M.: O nekotorych dinamicheskich modeljach makroekonomiki. Perm: Un.T. Perm, 2002
21. Simonov, P. M.: Issledovanie ustoichivosti rešenij někotorych dinamičeskich modeljach mikro-i makroekonomiki. *Vestnik PGTU*, 1, 2003.
22. Asea, P., Zak, P.: Time-to-build and cycles. *Journal of Economic Dynamics and Control*, Volume 23, Issue 8, Elsevier, s. 1155 - 1175, ISSN 0165-1889, 1999.
23. Collard F., O. Licandro a L. Puch. Collard, F., Licandro, O., Puch, L.: The short run dynamics of optimal growth models with delays [online]. *Annales d'Economie et Statistique*, Vol. 90, 127-143, 2008, [cit. 2020-10-26]. Available from: <https://bit.ly/31QBb0f>
24. Greguš, M., Švec, M., Šeda, V.: Obyčajné diferenciálne rovnice. Bratislava: Alfa, vydavateľstvo technickej a ekonomickej literatúry, 1985.
25. Andersson, S., Heywood, P. M.: The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption [online]. *Political Studies*, 57(4), 746-767, 2009, [cit. 2020-10-28]. Available from: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.2008.00758.x>
26. Andersen, T. B., Bentzen, J., Dalgaard, C. J., Selaya, P.: Does the Internet Reduce Corruption? Evidence from U.S. States and across Countries. *The World Bank Economic Review*, 25(3), 387-417, 2011, [cit. 2020-10-28]. Available from: <https://bit.ly/3ebEjJa>
27. Linhartová, V. & Židová, E.: The impact of corruption on economic growth in oecd countries [online]. *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D*, 23(37), 83-94, 2016, [cit. 2020-10-28]. Available from: <https://dk.upce.cz/handle/10195/65643>
28. Kiguradze, I., Půža, B.: Boundary value problems for systems of linear functional differential equations. Masaryk University Brno, 2003.

Prezentat: 29 octombrie 2020.

E-mail: Michal. Miska1@vutbr.cz

Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



EVALUAREA PERFORMANȚELOR FUNCȚIONARILOR PUBLICI ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ. ANALIZĂ COMPARATIVĂ ÎNTRE ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA

THE EVALUATION OF THE PERFORMANCE OF CIVIL SERVANTS IN THE LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION. COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN ROMANIA AND REPUBLIC OF MOLDOVA

DOI: 10.5281/zenodo.4300336

CZU: 35.08:005.332.1(498+478)

Ion COZMA,
doctorand,

Universitatea „1 Decembrie 1918” din Alba Iulia, România

Alina TARENTI,
studentă,

Universitatea „1 Decembrie 1918” din Alba Iulia, România

Cercetare susținută prin bursa de performanță științifică a Universității „1 Decembrie 1918” din Alba Iulia, România

SUMMARY

The correct establishment of performance indicators within a public institution is the key to its democratization and efficiency. The human resources involved in the public service delivery process must ensure a high degree of fulfillment of the duties of the function. The efficiency of their performance influences the management process at entity level and the degree of ensuring the social good at community level. Objective evaluation of the performance of civil servants is the key to success in public administration management.

Keywords: performance, civil servant, management, local public administration.

REZUMAT

Stabilirea corectă a indicatorilor de performanță în cadrul unei instituții publice reprezintă cheia spre democratizarea și eficientizarea acesteia. Resursele umane implicate în procesul de prestare a serviciilor publice trebuie să asigure un grad ridicat de îndeplinire a atribuțiilor funcției. Eficiența performanței acestora influențează procesul de management la nivel de entitate și gradul de asigurare a binelui social la nivel de comunitate. Evaluarea obiectivă a performanțelor funcționarilor publici reprezintă cheia succesului în managementul administrației publice.

Cuvinte-cheie: performanță, funcționar public, management, administrație publică locală.

Autoritățile administrației publice locale au fost organizate pentru a asigura binele social și economic la nivel de comunitate. Acestea sunt reprezentate de un aparat propriu care prin realizarea atribuțiilor contribuie la punerea în aplicare de acte normative, regulamente, norme metodologice și programe politice.

Odată cu organizarea cadrului legislativ, atât legiuitorul din România, cât și cel din Republica Moldova a investit puterea locală cu autoritate publică pentru a asigura binele general al populației. În aceeași măsură autoritățile locale trebuie să organizeze și să presteze servicii de calitate cetățenilor prin asigurarea unui grad înalt de profesionalism în condiții de eficacitate și eficiență economică. În același context acestea trebuie să asigure un grad înalt de performanță multidimensională prin îndeplinirea indicatorilor de rentabilitate, calitate, inovație și creștere [8, p. 328].

Autoritățile publice locale sunt organizate din instituția primarului ca organ executiv local, și consiliul local ca organ deliberativ. Aceste structuri realizează autonomia locală, și îndeplinesc cel mai important exercițiu financiar la nivel local prin elaborarea și aprobarea proiectului bugetar anual, stabilesc impozite și taxe locale, dar și impozite speciale. O altă dimensiune pe care o regăsim în realizarea atribuțiilor administrației locale este cea de a pune în funcțiune un mecanism decizional strategic. Prin realizarea sustenabilă și obiectivă a celor două mecanisme amintite mai sus, cel financiar și cel decizional, administrația publică devine autoritatea cheie la nivel local în realizarea funcțiunilor care-i revin prin organizarea procesuală.

Bunăstarea socială se află într-o strânsă legătură cu manifestările puterii executive locale. Doar prin fapte concrete ale autorităților publice locale se realizează bunăstarea populației [2, p. 21]. Responsabilitatea asigurării unui grad înalt de bunăstare

îi revine personalului implicat în procesul administrativ. Resursele umane incluse în procesul de prestare a calității trebuie să fie suficient de pregătite, iar managementul organizațional trebuie să promoveze o politică deschisă dezvoltării profesionale.

Persoana care îndeplinește anumite atribuții și este titular al unei funcții se numește funcționar, iar cel al unei funcții publice se numește funcționar public. Legiuitorul din Republica Moldova definește funcționarul public fiind „persoana numită... într-o funcție publică. Persoana care a fost eliberată din funcția publică și se află în corpul de rezervă al funcționarilor publici își păstrează calitatea de funcționar public” [6, art.2, alin.2].

În România, funcționarul public a căpătat o nouă viziune asupra statutului său odată cu aderarea la Uniunea Europeană. Acesta a devenit instrumentul prin care administrația publică își realizează atribuțiile și prerogativele de putere publică. Funcționarul public pe lângă atribuțiile strict stabilite, transpune în practică valorile Uniunii Europene. În același context garantează drepturile fundamentale ale cetățenilor unui stat. „Funcționarul public reprezintă persoana legal investită prin numire într-o funcție publică din structura unui serviciu public administrativ, în scopul îndeplinirii competenței acestuia” [9, p. 291]. Astfel, conform abordărilor teoretice prezentate mai sus referitor la funcția publică și funcționarul public trebuie să evidențiem faptul că funcționarii publici sunt acele persoane care muncesc în sectorul public și pe care în general „îi percepem, ca fiind, după caz, agenți ai administrației publice centrale sau locale, ai întreprinderilor publice și chiar ai serviciilor publice gestionate de un particular” [1, p. 75].

Unele funcții publice în reglementarea juridică, dar și în aplicarea practică, implică uneori exercițiul autorității, ast-

fel legiuitorul în abordarea teoretică a stabilit noțiunea de funcționar public de autoritate. În literatura de specialitate vom regăsi o reglementare foarte strictă a funcționarului public, funcționarului public de autoritate, și deținătorii altor funcții, chiar și administrative. Aceștia pot face parte din „cadrul unor societăți comerciale, regii autonome, inclusiv autorități și instituții care nu au atribuții executive, și sunt încadrați cu contract de muncă” [7, p. 131].

Funcționarul public reprezintă persoana fizică care se află în raporturi ierarhice și care este investită legal cu exercițiul unei funcții executive, în mare parte, pentru o perioadă nedeterminată. Pentru a conștientiza importanța acestei noțiuni, vom analiza trăsăturile funcției publice. Astfel, precizăm că „funcționarul public este numai persoana numită într-o funcție publică” [4, p. 45], nu putem vorbi aici despre persoanele alese cum ar fi primarii, consilierii locali, viceprimarii, sau mai mult persoanele desemnate, cum este la nivel central, situația premierului sau a întregului guvern.

Procesul de evaluare a performanțelor funcționarilor publici atât în România cât și în Republica Moldova este unul foarte clar stabilit de legiuitor. În ambele sisteme procesul se bazează pe două arii, și anume: se ia în considerare atât gradul, cât și modul de atingere a obiectivelor funcționarului.

În România, Codul administrativ prevede indicatori de performanță diferiți în funcție de clasificarea normativă a funcționarilor publici. Și anume „criterii de performanță pentru evaluarea îndeplinirii obiectivelor strategice ale înalților funcționari publici”, pentru funcționarii publici de execuție și de conducere și pentru funcționarii publici debutanți. În cele ce urmează ne vom referi la criteriile de evaluare pentru funcționarii publici de execuție [3, art. 29].

Primul indicator este capacitatea de implementare, prin aceasta se dorește organizarea constructivă a activităților zilnice. Cu regret, în stabilirea acestui principiu legiuitorul nu a evidențiat care sunt acele perspective de cuantificare referitoare la eficiența punerii în practică. Un alt indicator prevăzut în actul normativ este „capacitatea de a rezolva eficient problemele” [3, art. 29] ceea ce reprezintă capacitatea funcționarului public de a rezolva treburile zilnice apărute. Acest aspect îl putem considera subiectiv, deoarece anume superiorul ierarhic este cel care va puncta îndeplinirea indicatorului respectiv. Superiorul poate fi reticent în punctarea acestui indicator fiind influențat de subiectivismul propriu.

Un alt criteriu de performanță este „capacitatea de asumare a responsabilităților”. Prin acest criteriu legiuitorul propune analiza funcționarului prin prisma capacității de a accepta greșelile comise, dar și capacitatea de a învăța din acestea. Urmează „capacitatea de asumare, autoperfecționare și de valorificare a experienței dobândite”, ceea ce reprezintă îmbunătățirea performanțelor proprii prin autocontrol. Un indicator care se referă la autocontrol este reprezentat și prin „capacitatea de analiză și sinteză” [3, art.29]. Prin acest indicator, legiuitorul își propune ca în momentul evaluării resurselor umane să se ia în calcul capacitatea de investigare și examinare a unor chestiuni care apar în realizarea atribuțiilor zilnice.

Prin creativitate și spirit de inițiativă se dorește îmbunătățirea proceselor interne prin implicarea funcționarului public. În aceeași măsură se va analiza gradul de implicare a acestuia, dar și propunerile inovative la nivel de autoritate executivă în raport cu organizarea și prestarea serviciilor cetățenilor. Importanța acestui indicator se evidențiază și prin capacitatea funcționarului de a se plia la modificările

rapide care apar în procesul de prestare a serviciilor. Ori, inovația se dezvoltă atunci când există necesitate, iar funcționarii trebuie primii să îmbrățișeze momentul adaptării instituției la necesitățile cetățenilor unității administrativ-teritoriale.

Criterii care pot fi dificil de realizat, dar sunt bune în analiza performanței sunt: „capacitatea de planificare și de acțiune strategic, capacitatea de a lucra independent, capacitatea de a lucra în echipă și competența în gestionarea resurselor alocate” [3, art. 29].

Capacitatea de planificare se referă la abilitatea funcționarului de a tria din cele existente cea mai potrivită alternativă de acțiuni, iar capacitatea de a acționa strategic se referă la utilizarea eficientă a resurselor și a deciziilor pentru a promova sustenabilitatea serviciului prestat, dar și interesul superior al cetățenilor în raport cu acțiunile administrației publice.

Capacitatea de a lucra independent reprezintă aptitudinea funcționarului de a-și organiza munca în așa fel încât în procesul de realizare să nu solicite coordonare. În același sens, în situația în care subiectul vizat depășește limitele de competență, acesta este obligat să recurgă la coordonarea persoanei competente.

Un alt criteriu important este competența funcționarului în gestionarea resurselor alocate. Aici legiuitorul are în vedere nu doar resursele financiare ci și cele materiale care, în aceeași măsură trebuie să promoveze sustenabilitate și eficiență.

Evaluarea performanțelor funcționarilor publici de conducere sau de execuție în Republica Moldova se realizează în conformitate cu HG 697/2010. Criteriile de evaluare ca concept normativ reprezintă acele „abilități profesionale și caracteristici comportamentale/atitudinale necesare funcționarului public pentru a îndeplini obiectivele, sarcinile de bază și atribuțiile de serviciu” [5, p. 34].

Astfel criteriile de evaluare a performanțelor funcționarilor de execuție sunt: competență profesională, activism și spirit de inițiativă, eficiență, calitatea muncii, lucru în echipă, comunicare [5, p. 36].

Competența profesională ca indicator al performanței reprezintă capacitatea funcționarului de a aplica abilitățile personale și cunoștințele practice acumulate în procesul de realizare a atribuțiilor. Prin activism și spirit de inițiativă se înțelege gradul de deschidere și de colaborare a funcționarului. În același context se va analiza implicarea prin propuneri în domeniul care îl vizează, dar și aplicabilitatea acestor propuneri.

Eficiența poate fi analizată din mai multe perspective, și anume eficiența economică, și eficiența socială sau administrativă. Eficiența economică se referă la buna organizare a resurselor financiare pe care le administrează. Eficiența administrativă, care ne interesează în procesul de stabilire a gradului de performanță al funcționarului public, se referă la asumarea responsabilităților și îndeplinirea acestora, delegarea, acolo unde se impune, a unor atribuții și respectarea termenelor limită în îndeplinirea unor lucrări care-i revin statutului funcției.

Calitatea muncii este un indicator care poate fi analizat în funcție de rezultatele funcționarului prezentate prin date cantitative.

Indicatorul comunicării resurselor umane din administrația publică locală este foarte important în raport cu identificarea nevoilor cetățenilor. Capacitatea funcționarului de a fi amabil și de a reuși să sustragă informațiile necesare pentru identificarea nevoilor locuitorilor unității administrativ-teritoriale trebuie să fie unul din cele mai importante aspecte luate în calcul în procesul analizei muncii propriu-zise a funcționarilor din domeniul public.

Atât în sistemul administrației publice

din România, cât și din Republica Moldova, evaluarea performanței funcționarilor publici oferă o imagine referitoare la atribuțiile acestora, dar și la capacitatea de a face față situațiilor neprevăzute. În aceeași manieră pot fi identificate abilități noi ale funcționarului. Un aspect important evidențiat în evaluarea funcționarului este și nevoia acestuia de dezvoltare, și aici ne referim la competențele care ar trebui îndeplinite în raport cu atribuțiile funcției. Indicatorii care sunt analizați anual se referă la stabilirea clară a obiectivelor care ar trebui îndeplinite de funcționar în raport cu așteptările conducerii entității, dar și în raport cu atribuțiile funcției. Un aspect care ar putea dezavantaja funcționarul este aplicarea incorectă a procedurii de evaluare și subiectivismul conducerii entității în raport cu funcționarul public.

În concluzie trebuie să evidențiem

faptul că atât în România, cât și în Republica Moldova evaluarea performanțelor funcționarilor publici se realizează anual. Este important ca în procesul de evaluare, conducerea entității să prezinte sintetic, dar obiectiv situația. În situația în care funcționarul public nu este de acord cu calificativul primit, acesta se poate adresa în instanța de contencios administrativ.

Indicatorii de evaluare a performanțelor funcționarilor publici care activează în administrația publică trebuie să prezinte o situație obiectivă pentru a putea identifica la nivel de entitate necesitățile de dezvoltare ale angajaților. În același context considerăm oportună nu doar evaluarea funcționarilor de către superiorii ierarhici, dar și de către beneficiarii serviciilor prestate de aceștia. Feedback-ul real primit din mai multe surse va aduce un plus valoare în dezvoltarea abilităților angajaților.

BIBLIOGRAFIE

1. Clipa C., *Drept administrativ. Teoria funcției publice(II)*, București: Ed. Hamangiu, 2013.
2. Cozma I., *Studiu comparativ privind autoritățile executive locale din România și Republica Moldova*, în *Revista Pro Jure*, nr. 3, Alba Iulia: Ed. Aeternitas, p. 20-29;
3. *Codul administrativ din 03.07.2019*, publicat în *Monitorul Oficial* nr. 555 din 05.07.2019.
4. Hârceagă O., *Drept administrativ și știința administrației*, Alba Iulia, 2006;
5. *Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public*, aprobat prin H.G. 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”, anexa nr. 8, publicat în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 145-147/780 din 13.08.2010.
6. *Legea 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici*, republicată, cu modificările și completările ulterioare.
7. Santai I., *Drept administrativ și știința administrației*, vol. I, Cluj Napoca: Ed. Riso-print, 2005.
8. Sava S., *Dicționar macmillan de economie modernă*, București: Ed. CODECS, 2013.
9. Vedinaș V., *Drept administrativ*, Ediția X-a, București: Ed. Universul juridic, București, 2017.

Prezentat: 29 septembrie 2020.

E-mail: terentialina33@gmail.com

ioncozma48@yahoo.com

Relații internaționale și integrare europeană



POLITICI DE DEZVOLTARE A REPUBLICII MOLDOVA – CONȚINUT ȘI IMPLICAȚII SPRE INTEGRAREA EUROPEANĂ

DEVELOPMENT POLICIES OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA - CONTENT AND IMPLICATIONS FOR EUROPEAN INTEGRATION

DOI: 10.5281/zenodo.4300348

CZU: 327:338(478)

Mariana IAȚCO,
doctor în științe politice, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The process of European integration is a topic of major importance thanks to multiple approaches from experts, politicians, civil society representatives, on the grounds that its implementation in practice has an impact on all spheres of society, from educational to social, economic and political, but and on all the actors directly involved in this process, such as the European Union. At the present stage, for the successful European accession and integration of the Republic of Moldova, it becomes essential to study this process in terms of the given dimensions, because the expected result depends on their effective implementation. It should be noted that the accession process has registered both successes and failures on the path of Europeanization of the Republic of Moldova, there are impediments at the institutional level, although in terms of legislative connection to European standards Moldova has only success.

Keywords: policies, development, migration, european integration.

REZUMAT

Procesul de integrare europeană reprezintă o temă de importanță majoră grație abordărilor multiple din partea experților, politicienilor, reprezentanților societății civile, pe motivul că implementarea ei în practică generează impact asupra tuturor sferelor din societate, de la educațional până la social, economic și politic, dar și asupra tuturor exponenților implicați direct în acest proces, cum este Uniunea Europeană (reprezentată de statul vecin România, ca raportor pe țară), cum sunt instituțiile statului, ca Parlamentul, Guvernul și Președinția Republicii Moldova, cum sunt marii actori ai geopoliticii regionale și internaționale, ca Statele Unite ale Americii și Federația Rusă și, desigur, populația Republicii Moldova.

Cuvinte-cheie: politici, dezvoltare, migrație, integrare europeană.

La etapa actuală, pentru aderarea și integrarea europeană de succes a Republicii Moldova devine esențială studierea procesului prin prisma politicilor de dez-

voltare, deoarece de implementarea lor eficientă depinde rezultatul scontat. Este de notat că, procesul de aderare a înregistrat atât succese, cât și insuccese pe calea

europenizării Republicii Moldova, existând impedimente la nivel instituțional, cu toate că pe dimensiunea racordării legislative la standardele europene Moldova are doar reușite. De aceea, importanța articolului este cât se poate de actuală în condițiile, când în ultimii doi ani societatea moldovenească a trecut prin schimbări politice dramatice.

Integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană reprezintă un proces foarte dificil, care necesită o abordare profundă și multidimensională de preaderare. Acest proces implică doi actori, Uniunea Europeană și Republica Moldova, respectiv este necesar de luat în calcul disponibilitatea, eforturile și poziția ambelor părți pe acest vector. Dacă să ne referim la Republica Moldova, integrarea europeană a devenit un element constant al vocabularului politic din țară, fie prin exprimarea adeziunii la valorile europene și perspectiva integrării europene, fie prin contestarea oportunității integrării europene [4]. Starea reală de lucruri, confirmarea sau negarea doleanței de a adera sau, mai exact, de a fi o parte a ceea ce numim „valori europene”, în general, și Uniunea Europeană, în particular, poate fi dedusă prin analiza programelor de guvernare, a documentelor pentru politica externă a Republicii Moldova, precum și a declarațiilor oficiale ale demnitarilor de stat.

Clasa politică trebuie să-și traseze în agenda sa o viziune clară și complexă a procesului de integrare europeană a țării, pregătirii interne a acesteia pentru aderare, să porceadă la schimbările treptate instituționale, la implementarea de politici de coordonare și implementare a acestui proces, precum și interacțiunea propriuzisă cu UE.

Astăzi, în cadrul societății moldovenești, majoritatea percep aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană ca

și integrare europeană. Această percepție este una greșită, fiind necesară delimitarea conceptelor date. Astfel integrarea implică faptul că statul care tinde să facă parte dintr-o organizație deja existentă poate influența regulile de funcționare ale organizației într-o direcție favorabilă pentru sine, în virtutea importanței sale politice, puterii economice și amplasării strategice. Atunci când este vorba de aderare, noul membru acceptă regulile de funcționare în vigoare până la momentul aderării sale și nu are pretenții reformatoare. Potrivit cercetătoarei Cristina Morari, membrii organizației existente pot impune condiții pe care candidatul trebuie să le îndeplinească, deseori, chiar înainte de a fi acceptat [8].

Evoluția relațiilor Republicii Moldova cu Uniunea Europeană pot fi divizate în două etape de bază:

I. 2009-2014 – pregătirea și semnarea Acordului de Asociere cu UE;

II. 2014-2019 – implementarea de către Republica Moldova a Acordului de Asociere [13].

După cum am menționat în paragrafele anterioare, Acordul de Asociere a generat unele procese cu impact pentru Republica Moldova. UE a devenit principalul partener comercial al republicii, aproximativ 70% din exporturile moldovenești au destinație piața comunitară. Potrivit expertului Alexandru Fală, în perioada 2006-2014, ponderea Uniunii Europene în exportul de mărfuri a variat în jurul nivelului de 50%. După crearea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător cu UE, cota exportului spre UE a fost în continuă creștere de la 53,3% în 2014, la 61,9% în 2015, 66% în 2016 și 68,8% în 2018[10].

La 5 iunie 2008 Republica Moldova a semnat Declarația comună privind Parteneriatul de Mobilitate Republica Moldova-UE[7], fiind unul din primele state pilot în cadrul acestui program. Parteneriatul

de Mobilitate este un instrument bazat pe dialog politic, conceput pe o durată nedeterminată, prin intermediul căruia UE oferă un cadru flexibil și echilibrat pentru realizarea acțiunilor pe 3 dimensiuni ale Abordării Globale a Migrației:

- 1) migrația și dezvoltarea;
- 2) migrația legală;
- 3) combaterea migrației ilegale.

Scopul acestui program este facilitarea reintegrării migranților moldoveni întorși, voluntar sau forțat, din UE pe piața muncii internă și încurajarea celor care doresc să migreze în UE să utilizeze căile legale. La 12 ani de la aplicare, Republica Moldova a implementat peste 100 de proiecte prin intermediul programului Parteneriatul de Mobilitate.

Începând cu 28 aprilie 2014, cetățenii Republicii Moldova, posesorii ai pașaportului biometric, au primit dreptul de a călători fără vize în UE. Republica Moldova a reușit această realizare în urma implementării condiționalităților Planului de Acțiuni privind liberalizarea regimului de către Republica Moldova. La 6 ani de la intrarea în vigoare a regimului liberalizat de vize peste 2 milioane cetățeni moldoveni au călătorit în spațiul Schengen, iar numărul total al trecerilor frontierei de stat în spațiul european din această perioadă a fost de peste 6 milioane, pentru o perioadă de până la 90 zile, fără dreptul de a se angaja în câmpul muncii. Republica Moldova a început un proces profund de modernizare societală și instituțională. Totuși, au fost înregistrate și reștanțe la capitolul implementării Acordului de Asocierie.

Impedimentul principal în avansarea calitativă și multidimensională a implementării Acordului de Asocierie este insuficiența voinței politice a guvernărilor de la Chișinău, instabilitatea politică caracterizată prin schimbarea a trei guverne în decurs de un an (Guvernul Filip – 2018-

2019, Guvernul Sandu – 2019, Guvernul Chicu – 2019-prezent).

În mai 2009, Republica Moldova a fost inclusă de către Uniunea Europeană, alături de alte 5 state post-sovietice (Belarus, Ucraina, Georgia, Armenia și Azerbaidjan), în politica europeană de vecinătate Parteneriatul Estic[7]. Scopul Parteneriatului Estic este consolidarea asocierii politice și a integrării economice cu UE a celor șase state post-sovietice din Europa de Est și Caucazul de Sud.

Datorită angajamentului implicat al ambelor părți, negocierile tehnice privind Acordul de Asocierie între Republica Moldova și UE s-au desfășurat dinamic, ele fiind finisate în anul 2013 pe toate cele trei paliere. Un aspect important al negocierilor a fost insistența Republicii Moldova de a obține de la UE oferirea unei perspective clare europene prin menționarea în acord a posibilității de obținere a statutului de stat candidat. Cu toate eforturile depuse de către diplomația moldovenească, Chișinăul nu a reușit să obțină de la Bruxelles garantarea integrării politice ulterioare a Republicii Moldova în UE prin stipularea în textul Acordului de Asocierie a unui posibil statut de stat-candidat în viitor. La summit-ul Parteneriatului Estic de la Vilnius din 28-29 noiembrie 2013, Republica Moldova a parafat textul Acordului de Asocierie cu UE [6].

După ce a îndeplinit o serie de condiții cerute de UE, cum ar fi adoptarea mediatiizatei în societate a legii asigurării egalității (a. n. „lege anti-discriminare”), Republica Moldova a fost primul stat din Parteneriatul Estic care a îndeplinit toate criteriile Planului de Acțiune privind Liberalizarea Vizelor. La 28 aprilie 2014, Consiliul Uniunii Europene a modificat Regulamentul UE privind abolirea obligației de viză pentru călătoriile de scurtă durată pentru cetățenii RM posesorii ai pașaportului biometric în spațiul Schengen [12].

În luna iunie 2019 Guvernul RM a prezentat Raportul privind realizarea Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE 2017-2019 [11]. După cum am menționat, prin semnarea Acordului de Asociere s-a deschis o nouă etapă în dezvoltarea relațiilor Republicii Moldova cu UE fundamentată pe principalele domenii de cooperare, precum sunt:

- politica externă și de securitate,
- comerț și alte aspecte legate de comerț,
- justiția, libertatea și securitatea,

dar și pe cooperări sectoriale într-o gamă variată de domenii, cu ar fi administrația publică, business-ul, ocuparea forței de muncă, politica socială și egalitatea de șanse, protecția consumatorilor, sectorul energetic, transportul, agricultura și dezvoltarea rurală, mediu înconjurător, politici climatice, societatea informațională, sănătatea publică, politica în domeniul audiovizualului și cultura [14].

În domeniul justiției, libertății și securității, în acord se pune un accent deosebit pe statul de drept și pe consolidarea instituțiilor și practicilor judiciare. Acordul stabilește cadrul de cooperare în materie de protecție a datelor cu caracter personal; prevenirea și combaterea diverselor infracțiuni care afectează cooperarea părților; mobilitatea cetățenilor (regimul de intrare și ședere, migrația, azilul, gestionarea frontierelor).

Un aspect important vizează armonizarea legislației cu privire la păstrarea datelor de trafic informațional de către operatorii de comunicații electronice pentru o perioadă între 6 luni și 2 ani. Cooperarea pentru protecția datelor cu caracter personal va asigura un nivel adecvat de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei și în special a dreptului la viață privată în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter

personal, iar în contextul acestei asigurări, libera circulație a datelor cu caracter personal între Republica Moldova și statele membre ale UE.

Apropierea graduală a Republicii Moldova de UE va asigura respectarea drepturilor migranților conform principiilor internaționale, normele de admitere, drepturile și statutul persoanelor admise, tratamentul echitabil și integrarea cetățenilor străini.

În ceea ce privește cooperarea sectorială, prin Acordul de Asociere, Republica Moldova își propune să determine crearea unei administrații publice eficiente, responsabile, credibile, transparente și deschise în relația cu beneficiarii serviciilor sale, contribuind, astfel, la sporirea capacităților instituționale și ale resurselor umane ale administrației publice centrale și locale pentru a îmbunătăți eficiența activității acestora.

Reforma în domeniul administrației publice este implementată în R. Moldova cu suportul UE. Printre proiectele promovate se numără:

- proiectul „promovarea planificării și implementării participative ca mecanism eficient de abilitare a comunității și dezvoltare locală sustenabilă”;
- proiectul „Suport pentru modernizarea serviciului public din Republica Moldova în corespundere cu cele mai bune practici europene”;
- proiectul „Parteneriat lărgit durabil pentru reforma de descentralizare” [2].

Pentru crearea unei economii de piață pe deplin funcționale și stimularea comerțului, în cuprinsul Acordului de Asociere au fost stabilite un set de obiective în domeniile dreptului societăților comerciale și guvernării corporative, precum și în contabilitate și audit.

În prezent, la nivelul UE există un set de principii și reguli în domeniul guvernății corporative, care cuprind recomandări cu

privire la independența administratorilor fără funcție executivă, la comitetele consiliului și la remunerare. Aplicarea dreptului european în domeniul respectiv va institui o mai mare transparență în ceea ce privește remunerarea individuală a membrilor consiliului de administrație, precum și un drept de vot al acționarilor asupra politicii salariale, precum și asupra raportului privind remunerarea.

În domeniul ocupării forței de muncă, întru îmbunătățirea protecției lucrătorilor salariați împotriva unor posibile încălcări ale drepturilor lor și de a crea o mai mare transparență pe piața muncii, Republica Moldova își va alinia legislația la directivele europene ce țin de contractele de muncă pe termen fix, munca pe durată determinată și cea pe fracțiune de normă, organizarea timpului de lucru. La fel, va crea un cadru nediscriminatoriu pentru aplicarea măsurilor de protecție socială a persoanelor disponibilizate prin concedieri colective din toate sectoarele de activitate, indiferent de forma de proprietate și de modul de organizare a activității. De asemenea, regulile referitoare la menținerea drepturilor lucrătorilor în cazul transferului de întreprinderi, unități sau părți de întreprinderi vor fi apropiate de cele ale statelor UE.

Egalitatea între femei și bărbați este unul dintre principiile fundamentale ale dreptului Uniunii Europene. Prin urmare, Republica Moldova va promova egalitatea de tratament fără deosebire de rasă, origine etnică sau sex în ceea ce privește încadrarea în muncă a persoanelor, la formare și promovare profesională, la condiții de muncă. La fel, va fi aplicat principiul egalității de tratament între bărbați și femei în domeniul securității sociale prin creșterea perioadei de contribuție, îndeosebi a femeilor la Fondul de asigurări sociale, se va stabili un stagiu minim egal de cotizare pentru femei și bărbați, vor fi

acoperite și alte riscuri asigurate prin plata contribuției cum ar fi pensia de urmaș, pentru oricare dintre soții supraviețuitori, maternitatea și concediul de creștere și îngrijire a copilului în vârstă de până la doi ani, precum și concediul de îngrijire a copilului bolnav.

Transpunerea acquis-ului comunitar în domeniul sănătății și securității la locul de muncă va determina schimbarea mentalității angajatorilor și lucrătorilor, care trebuie să devină actori conștienți ai activității de prevenire a accidentelor de muncă și a bolilor profesionale. Angajatorul va fi obligat să asigure sănătatea și securitatea lucrătorilor în toate aspectele referitoare la muncă.

Politicile ce urmează a fi implementate în domeniul dreptului consumatorului vor asigura introducerea pe piață a unor produse sigure care nu constituie o amenințare sau o amenințare redusă în conformitate cu natura utilizării acestuia și care este acceptabil în vederea menținerii unui nivel ridicat de protecție pentru sănătatea și siguranța persoanelor. Un alt avantaj îl constituie creșterea protecției intereselor economice a consumatorului urmare a informării exacte, transparente și clare cu referire la prețurile produselor care le sunt oferite, asigurarea unei protecții împotriva practicilor comerciale neloiale.

În același timp, orice consumator din țară va putea depune reclamații în Moldova pentru produsele cumpărate în UE și viceversa, orice consumator european va putea depune reclamații în UE pentru produsele cumpărate în Moldova.

Acordul de Asociere a Republicii Moldova cu UE oferă o posibilitate de modernizare a sectorului energetic prin implementarea celui de-al treilea pachet pentru piața de energie electrică și gaze, care presupune separarea activităților de producere, transport și distribuție a energiei

electrice și a gazelor naturale, libera contractare a furnizorilor de către consumatori și integrarea infrastructurală în piața energetică a UE. De asemenea, Acordul de Asociere include aplicarea legislației naționale cu privire la energia regenerabilă, cu scopul sporirii cotei surselor de energie regenerabilă în consumul total de energie până la 17% către anul 2020, precum și adoptarea legilor care transpun Directivele UE cu privire la eficiența energetică[10], în special privind performanța energetică a clădirilor și privind etichetarea și informația standard despre produs cu includerea datelor privind consumul de energie și alte resurse, pentru produsele cu impact energetic.

Transpunerea acquis-ului UE în domeniul eficienței energetice va putea contribui semnificativ la reducerea majorării consumului de energie și la temperarea efectelor adverse asupra mediului cauzate de producerea și consumul de energie. În plus, acesta ar putea încuraja dezvoltarea, comercializarea și vânzarea unor produse energetice eficiente, susținând concomitent autoritățile din Republica Moldova să promoveze obiectivele primordiale de politici, cum ar fi asigurarea unor servicii cu impact energetic și îmbunătățirea condițiilor de trai ale familiilor cu venituri reduse.

Obiectivul general al politicii de transport este stabilirea unui echilibru între dezvoltarea economică pe de o parte și cerințele de calitate și siguranță ale societății pe de cealaltă parte, pentru a dezvolta un sistem de transport modern și durabil.

Scopul urmărit prin Acordul de Asociere în domeniul transportului rutier de bunuri și de pasageri constă în promovarea unui sistem eficient de transport prin liberalizarea pieței pe cât de mult posibil, asigurând condiții de concurență echitabilă. Realizarea în continuare a

agendei de reforme propuse va determina îmbunătățirea siguranței rutiere, îmbunătățirea calității serviciilor de transport.

Domaniul agricol este un sector cheie pentru economia Republicii Moldova, iar Acordului de Asociere aduce modificări menite să promoveze agricultura și dezvoltarea rurală prin adoptarea practicilor existente din Uniunea Europeană. În primul rând, va fi asigurată îmbunătățirea calității produselor prin protejarea indicațiilor geografice, denumiri de origine și specialități tradiționale garantate. Menționăm că, calitatea unor produse este conferită atât de locul în care au fost produse, cât și de metodele de producție folosite. Un accent mai mare va fi pus pe dezvoltarea continuă a agriculturii ecologice. Agricultorii vor recurge la tehnici care contribuie la menținerea ecosistemelor și la reducerea poluării.

Implementarea acquis-ului european de mediu[1] va aduce beneficii cetățenilor și întreprinderilor din UE și din Republica Moldova, inclusiv prin îmbunătățirea sănătății publice, prin conservarea resurselor naturale, prin sporirea eficienței economice și ecologice, prin integrarea mediului în alte domenii de politică, precum și prin utilizarea de tehnologii moderne, mai curate, care să contribuie la modele de producție mai sustenabile. O atenție specială va fi acordată îmbunătățirii gradului de transparență a luării deciziilor, precum și conștientizării, informării, consultării și participării tuturor cetățenilor în luarea deciziilor privind mediul.

Rezultatul ajustării politicii de stat în domeniul adaptării la schimbările climatice va reuși reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră, va elimina progresiv substanțele care diminuează stratul de ozon, va reduce emisiile poluante ale vehiculelor prin schimbări în compoziția combus-

tibilului, respectiv va interzice producția, introducerea pe piață și utilizarea gazelor fluorurate cu efect de seră sau a produselor și echipamentelor care conțin aceste substanțe.

Armonizarea completă a legislației naționale cu acquis-ul comunitar în domeniul societății informaționale va promova dezvoltarea serviciilor publice on-line cu protecția datelor cu caracter personal, dezvoltarea capacităților administrativ naționale în domeniul comunicațiilor și tehnologiilor informaționale prin realizarea schimbului de informație, bune practici și experiență, precum și va accelera ritmul de dezvoltare a serviciilor de comunicații în bandă largă. Din punctul de vedere al tipurilor de efecte, considerăm că beneficiile comunicațiilor în bandă largă se vor face simțite într-un șir de domenii precum educația, cercetare, economia, sănătatea publică, administrația publică, etc.

Alinierea Republicii Moldova la politicile și activitățile UE urmărește atingerea unui nivel înalt de protecție a sănătății prin prevenirea de boli și amenințări la adresa sănătății, precum și prin promovarea unui stil de viață sănătos urmare a abordării aspectelor legate de consumul de alcool, fumat și consumul de droguri, riscuri legate de mediu și leziuni.

O componentă importantă a Acordului de Asociere este crearea unei Zone de Comerț Liber Aprofundat și Cuprinzător (ZLSAC). Oferă Republicii Moldova cadrul necesar modernizării relațiilor sale comerciale și o bază solidă pentru dezvoltare economică[5] prin eliminarea progresivă a tarifelor vamale și a cotelor și, printr-o armonizare extinsă a legilor, normelor și reglementărilor în diverse sectoare comerciale.

În primul rând, Acordul presupune o liberalizarea graduală a comerțului (în decurs de până la 10 ani din momentul semnării), în funcție de nivelul de sensibi-

litate a produselor la concurența cu producătorii străini. Liberalizarea nu va fi una completă, Republica Moldova limitează importul fără taxe pentru carne și produse din carne, produse lactate și zahăr, fiind stabilite cote cantitative. Eliberarea barierelor din calea importului și exportului va oferi acces direct Republicii Moldova la piața unică europeană și va spori, totodată, concurența pe piața internă, ceea ce, în final, va contribui la diminuarea prețurilor și creșterea diversității și calității produselor.

Concluzii. Cu toate acestea, potențialul oferit de Acordul de Asociere încă nu a fost valorificat. Și aici ne referim la funcționarea instituțiilor democratice, fortificarea statului de drept și al independenței justiției care nu au înregistrat transformări importante. Însă, depolitizarea instituțiilor de drept și apropierea acestora de cetățeni rămâne o restanță. Corupția este în continuare percepută drept principala problemă a societății, iar indicele de percepție a corupției s-a înrăutățit, deși au fost înregistrate și unele reușite. Toate acestea au afectat dialogul UE-Moldova, implicit valorificarea deplină a suportului din partea Uniunii Europene.

Avansarea dialogului RM-UE depinde de voința politică de la Chișinău. Dar pentru aceasta este nevoie de o stabilitate guvernamentală, juridică și administrativă. Accentul principal al guvernării trebuie să rămână la satisfacerea nevoilor și așteptărilor cetățenilor Republicii Moldova. În acest sens cheia progresului rămâne a fi în politica clară și consecventă în dorința de a realiza în continuare prevederile noului Acord. Iar aceasta înseamnă că rezultatele transformărilor trebuie să contribuie la dezvoltarea durabilă a țării și să aducă mai multe beneficii vizibile cetățenilor.

Într-adevăr, o prioritate declarată de către Guvernul Chicu (guvern tehnocrat, din democrați și socialiști) pentru 2020

este „vectorul european de dezvoltare al Republicii Moldova”. Asta presupune negocierea unei noi Agende de Asociere, care, la nivel de program electoral și tendințe pro estice a partidului de guvernământ, va corespunde cu programul de activitate al Guvernului. Altfel spus, Agenda de Asociere nu poate fi una ambițioasă atâta timp, cât guvernul își asumă reforme înguste, cum ar fi mica reformă a justiției.

În aceeași ordine de idei, principiul condiționalității rămâne instrumentul de relaționare între UE și Republica Moldova. Uniunea Europeană constant înaintea Republicii Moldova condiționalități, și numai după realizarea lor îi acordă asistența financiară necesară pentru a putea menține cursul de reforme solicitate. Mereu UE va evalua starea de lucruri și schimbările care se vor face din punct de vedere al reformelor. Acest proces prezumă o schimbare de lungă durată și va cere decizii dificile, uneori foarte complexe, din partea autorităților moldovenești.

Regretabil, dar precaritatea relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană a fost cauzată, în mare parte, de

„miopia politică” a elitelor, care nu au știut să gestioneze eficient procesele de modernizare prin reformă, dar și prin faptul că aserveau intereselor Kremlinului sau unui grup de oligarhi din țară.

În concluzie, una dintre prioritățile realizării parcursului european constă în accesul la cele patru libertăți de circulație, inclusiv a persoanelor, această valoare nu prezintă altceva decât expresie a demnității umane în contextul proceselor de globalizare. Însă realizarea parcursului european a Republicii Moldova nu ține doar de sferele politico-juridică, comercial-economică și financiar-investițională, un rol destul de important revine europeanizării societății, însușirii și implementării valorilor și normelor care se dovedesc în măsură să asigure vocația europeană a poporului Republicii Moldova.

Republica Moldova ca stat cu aspirații de integrare europeană, dar și cetățenii săi pot să învețe multe din experiența în domeniu a României, preluând practicile pozitive prin care a trecut țara vecină și încercând să evite greșelile comise în procesul de preaderare.

BIBLIOGRAFIE

1. Comisia Comunității Europene. Ghidul privind aproximarea legislației de mediu a Uniunii Europene. În: <https://ec.europa.eu/environment/archives/guide/trans/rom.pdf> la 04.03.2020 (accesat la 23.09.20).
2. Creangă, I., Bostan, O. Beneficiile Acordului de Asociere UE-RM. IDIS „Viitorul”, Chișinău, p. 15-16. În: http://www.viitorul.org/files/library/4946294_md_ghid_ue_final_.pdf (accesat la 04.03.2020).
3. Iohannis că integrarea europeană a Rep. Moldova este o prioritate pentru el. În: <https://www.euractiv.ro/politic-intern/dodon-i-a-transmis-lui-iohannis-ca-integrarea-europeana-a-rep.-moldova-este-o-prioritate> la 24.02.2020
4. Klipii, I. (2001). Evoluția cadrului politic al problemei integrării europene. În: http://ipp.md/old/public/files/Publicatii/2001/integrarea_europeana/Klipii.doc la 24.02.2020
5. Ministerul Economiei și Infrastructurii. Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (DCFTA) în Republica Moldova. În: <http://mei.gov.md/ro/dcfta> la 04.03.2020 (accesat la 23.09.20).
6. Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene al RM. Pagina informațională des-

re integrare europeană. În: <https://gov.md/europa/ro/archive?&title=&created=&page=5> (accesat la 03.03.2020)

7. Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene al RM. Parteneriatul de Mobilitate. În: <https://www.mfa.gov.md/ro/content/parteneriatul-de-mobilitate> la 03.03.2020

8. Morari, C. Dimensiunile externe și interne în procesul de integrare europeană. Cazul Republicii Moldova. Teză de doctor, 2017, p. 33. În: <http://www.cnaa.md/thesis/52429/> (accesat la 24.02.2020).

9. Parlamentul European. Fișe descriptive despre Uniunea Europeană. Eficiența energetică. În: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/69/eficienta-energetica> I (accesat la 28.09.20).

10. Platforma on-line Agora.md. Cum a evoluat comerțul dintre RM și UE după DCFTA și care sunt tendințele în primul trimestru al anului 2019. În: <https://agora.md/stiri/57630/cum-a-evoluat-comertul-dintre-rm-si-ue-dupa-dcfta-si-care-sunt-tendintele-in-primul-trimestru-al-anului-2019-infografic> (accesat la 03.03.2020).

11. Raportul privind realizarea Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE 2017-2019. În: https://mfa.gov.md/sites/default/files/raportul_pnaaa_2017-2019_-_semestrul_i_2019.pdf la 03.03.2020

12. Regulamentul (UE) nr. 259/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 3 aprilie 2014 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 539/2001 al Consiliului de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație. În: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/%20RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0259&from=RO>

13. Suceveanu, N. (2009). Integrarea europeană – interes național!? Revista Națională de Drept, nr. 10-12 (109-111), p. 32. În: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Integrarea%20europeana_interes%20national.pdf la 24.02.2020

14. Uniunea Europeană. Politica Externă și de Securitate. În: https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_ro la 04.03.2020

Prezentat: 13 noiembrie 2020.

E-mail: iatsco44@hotmail.com

METAMORFOZE GEOPOLITICE ÎN CONTEXTUL PANDEMIEI COVID-19

GEOPOLITICAL METAMORPHOSIS IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 PANDEMIC

DOI: 10.5281/zenodo.4300340

CZU: 327:578.834.1

Svetlana CEBOTARI,
doctor habilitat în științe politice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The emergence of the Covid-19 pandemic conditions new realities in the system of international relations. In the context of the geopolitical metamorphoses conditioned by the Covid-19 emergency, there is a need to analyze the behavior of the leading powers both in terms of internal responses to the pandemic and in terms of their external behavior.

This article aims to highlight the main changes taking place in the international arena as a result of the emergence of the Covid-19 crisis.

Keywords: *crisis, Covid-19, geopolitical metamorphoses, rivalry, international relations.*

REZUMAT

Emergența pandemiei Covid-19 condiționează noi realități în sistemul relațiilor internaționale. În contextul metamorfozelor geopolitice condiționate de emergența Covid-19 apare necesitatea de a supune analizei comportamentul puterilor conducătoare atât în ceea ce privește răspunsurile interne la pandemie, cât și în ceea ce privește comportamentul lor extern.

Prezentul articol are drept scop reliefaarea principalelor schimbări care au loc pe arena internațională ca rezultat al emergenței crizei Covid-19.

Cuvinte-cheie: *criză, Covid-19, metamorfoze geopolitice, rivalitate, relații internaționale.*

Introducere. Din 430 î. Hr., când ciurma a lovit mii de oameni la Atena, schimbând cursul războaielor peloponeziene, pandemiile au devenit adesea puncte de cotitură în istoria omenirii. Poate pandemia COVID-19, care a distrus parțial economia mondială, să devină un moment de cotitură similar în lumea concurenței între marile puteri? Pare să fie imposibilă comparația a ceea ce se întâmplă acum cu epidemiile anterioare ale acestui secol din

punct de vedere al scării sau al impactului global. SARS, HIN1, gripa aviară, MERS și Ebola au avut mai mult un impact regional. În plus, răspândirea rapidă a COVID-19 este de asemenea unică prin faptul că a stopat cea mai mare parte a economiei globale. Cea mai apropiată analogie cu actuala pandemie este epidemia de gripă spaniolă din 1918, care a ucis aproximativ 50 de milioane de oameni. Impactul economic al COVID-19 pare mai sinistru decât

criza financiară din 2008-2009. Scenariile viitorului geopolitic pot fi prezise pe baza modului în care marile puteri - SUA, China și Rusia - au reacționat la pandemie, modul în care acțiunile lor au influențat percepția globală de către alte țări, care a fost comportamentul lor internațional în timpul pandemiei și ce impact a avut COVID-19 asupra puterii naționale a fiecăruia dintre acești actori. Evenimentele neașteptate au luat guvernele prin surprindere [14].

Impactul pandemiei Covid 19 asupra metamorfozelor geopolitice. Astfel, pentru o mai bună comprehensiune a impactului pandemiei asupra sistemului relațiilor internaționale, cât și a metamorfozelor geopolitice condiționate de emergența acesteia, apare necesitatea de a supune analizei comportamentul puterilor conducătoare atât în ceea ce privește răspunsurile interne la COVID-19, cât și în ceea ce privește comportamentul lor extern.

Un prim actor aflat în atenția comunității internaționale este China. COVID-19 oferă Beijingului o oportunitate fără precedent de a accelera pe plan mondial. Cu ajutorul controalelor autoritare asupra gestionării virusurilor, a rezervelor financiare și a controlului guvernului asupra pârgiilor economiei, Beijingul este primul stat care a ieșit - deși cu siguranță slăbit - din criză. Pandemia și efectele sale asupra sistemului de sănătate și asupra economiei sunt susceptibile de a persista și vor continua să slăbească Occidentul pentru o perioadă, datorită interacțiunii dintre redeschiderea parțială a economiei, testarea incompletă și capacitatea de contagiune a celor infectați și timpul necesar pentru dezvoltarea, testarea și producerea în masă a unui vaccin [6].

Rivalitatea crescândă dintre Statele Unite și China a instalat cei doi actori importanți ca principalii „gladiatori”

(să folosească termenul lui Hobbes) al relațiilor stat-stat în secolul XXI. Niciun alt conflict, chiar cel al Statelor Unite-Rusia, care, luând în considerare capacitățile convenționale și mai ales nucleare ale ambelor, nu are amploarea conflictului sino-american. Poate cel mai ciudat lucru al acestei noi rivalități este cea mai mare interdependență din lume: niciodată în istoria relațiilor dintre state nu au existat două țări ale căror economii erau atât de independente.

Anul 2019 este anul în care relațiile se deteriorează în continuare, comerțul bilateral a atins suma de 540.000 milioane de dolari, deși nu este o cifră simetrică, desigur, de la vânzările puterii asiatice SUA au fost aproape de 400.000 de milioane de dolari, dezechilibru care, în mare măsură, explică ofensiva Washingtonului de a realiza reparații comerciale. Dar nu numai segmentul comercial îi păstrează în cotă [13]. Puterea crescândă a Beijingului și expansiunea sa geopolitică, geoeconomică și geotehnică remarcabilă deranjează Statele Unite, care au fost chiar restrânse de actorul asiatic în unele dintre „pătratele” latino-americane, unde a menținut în mod tradițional ascendența comercială și geopolitică, de exemplu, Venezuela și, având în vedere unele declarații guvernamentale recente, Argentina, doi dintre actorii cu cea mai mare viabilitate economică strategică. În regiunea Mării Chinei de Sud și chiar dincolo, proiecția intereselor Chinei a îngrijorat Statele Unite, până la punctul în care concepția sa geopolitică s-a mutat din regiunea Golfului Persic în spațiul acvatic, întinzându-se din Marea Japoniei până în Australia.

Întrucât mediul strategic selectiv s-a mutat din nucleul vestic în estul globului, iar ordinea internațională creată în 1945 se află într-o stare de fragmentare și dizolvare, Statele Unite, țară mare, bogată și strategico-militară este cea care încă mai

diferențiază de ceilalți, nu numai că va asigura apărarea aliaților săi asiatici, dar va căuta să împiedice construirea unui „hegemon” în acest scenariu traversat de dinamici multiple. Într-o mare măsură, Statele Unite revin la tezele înaintate de către Alfred Thayer Mahan, conform cărora dominația mărilor, în special a rutelor maritime sau „autostrăzilor”, va asigura controlul mondial. În ultimele decenii ale secolului al XIX-lea, Statele Unite au mers pe calea care o va duce „de la avere la putere”, pentru a o exprima în termenii Zarei Fareed, iar unul dintre scopurile sale geopolitice a fost să-și afirme predominanța în regiunea Mării. Însă, cu puțin mai bine de un secol, situația pare diferită, deoarece China nu este China din 1895 și nici cea de la sfârșitul anilor '70 în secolul XX, când a avut ultimul război, cu Vietnamul, țară pe care a invadat-o, ulterior să se retragă după ce s-a confruntat cu o puternică reacție vietnameză. Mai târziu, în 1988 și mai recent în 2014, au existat alte certuri militare între SUA și China cu privire la problemele geopolitice pe mare, dar acestea erau departe de conflictul din 1979 [11].

În conformitate cu concepția sa strategică, Statele Unite își mută o parte din flotă în regiune; nu numai de a „stopa” scopurile expansive ale Chinei, adică proiecte dincolo de drepturile sale teritoriale. Într-un fel, China a făcut acest lucru, deoarece a instalat o serie de „depozite militare” de-a lungul coastei sud-asiatice care ajung chiar și în Africa, un continent în care puterea asiatică a devenit „noul colonizator pașnic”.

Deși expansiunea chineză este de obicei considerată în a fi una economică, aceasta este inseparabilă de factorul militar, deoarece companiile chinezești mențin o relație strânsă cu armata chineză. Fără îndoială, este o putere ascendentă, chiar dincolo de starea sa geopo-

litică clasică: puterea terestră. În a doua decadă a secolului XXI, China pare hotărâtă să adauge la statutul său de putere terestră factorul maritim. Dacă judecăm eforturile pe care le-a făcut până acum și proiectele navale, în special în domeniul construcției de noi submarine, portavioane (în luna decembrie 2019 a dat în exploatare „Sahndong”, cel de-al doilea portavion chinez) și arme electromagnetice de distrugere în masă, Beijingul este afirmat ca fiind una dintre cele mai proeminente puteri ale lumii, adică cu „statut geopolitic cuprinzător” (adică dominare independentă pe uscat, pe mare, aer și spațiul cosmic). Conform scopurilor stabilite de președintele chinez XI în 2017, există doi „ani strategici”: 2035, când Armata va fi complet modernizată, și 2050, când „Forțele armate chineze trebuie să constituie una dintre cele mai mari și mai puternice forțe mondiale”. Ideea este de a transforma China în „lider global în ceea ce privește puterea națională și influența internațională”. Cu toate acestea, dincolo de aceste fapte și proiecții, este posibil ca ceea ce pare a fi un fapt inevitabil, o confruntare între China și Statele Unite, să nu se întâmple în termeni clasici și China, cea mai slabă dintre cele două, să opteze pentru o strategie predominantă și în general de succes în rândul țărilor din regiune [6].

Strategia pe care China o practică de ani buni prin propriile sale mijloace este cea de confruntare asimetrică. Fără a înfrunta direct Statele Unite, Beijingul a căutat să „scadă” prezența sau influența Statelor Unite în zona Pacificului prin mijloace non-militare, de exemplu, prin promovarea băncilor regionale cu monede regionale care, într-un fel, conturează o ordine internațională regională, așa cum presupunea Henry Kissinger, va forma lumea, ceea ce va consolida actorii din Asia-Est. Astfel, China va diminua prezența americană. Însă, pentru a-l evita direct,

Beijingul încerca altceva în rivalitatea sa cu Statele Unite: modifică tabloul, lăsând Statele Unite practic fără argumentul strategic care îl apropie de o posibilă coliziune cu rivalul său undeva în Marea Chinei. În acest sens, așa cum susține Hervé Juvin, axat pe teoria „pivotalului asiatic”, proiectul OBOR („One Belt One Road”) ar avea scopuri politice, adică proiectarea traversării geo-economice a Asiei din China către Europa. Aceasta ar presupune o reacție la politica externă a Statelor Unite. Astfel, conform poziției lui Juvin, OBOR intenționează să divizeze Occidentul, profitând de lipsa sa de strategie.

La moment, relațiile chino-americane reprezintă un „nou Război Rece”. Deși unii specialiști consideră că nu este potrivit să folosim acest concept pentru a desemna rivalitatea dintre cele două puteri. Aceasta este o „nouă rivalitate”, dar nu un „nou război rece”. Rivalitatea dintre Statele Unite și fosta Uniune Sovietică a fost o singularitate irepetabilă, un conflict în relațiile dintre state care a durat practic de-a lungul secolului XX. Pentru că, deși este obișnuit să se vorbească de rivalitatea de după 1945, dar nu este o continuare a Războiului Rece, este o rivalitate nouă axată mai mult pe incongruența geopolitică. China nu și-a abandonat niciodată ideea de Imperiu Central, dar acest lucru nu implică o ideologie universală. De asemenea, dacă modelul chinez va fi definit în secolul XXI, este vorba despre autoritarismul de piață, care a beneficiat mult de bunurile publice internaționale pe care Statele Unite le-au furnizat lumii de după 1945 și care se termină în prezent. China implementează „puterea adăugată”, lucru care nu s-a întâmplat cu URSS în lumea războiului rece, adică China își desfășoară activitatea în aproape toate segmentele puterii internaționale. Dar lupta autoritarism-democrație dintre China și Statele Unite nu reprezintă o luptă ideologică de

anvergură universală. Acesta nu este un mod pentru politica externă chineză de a modifica regimurile politice din întreaga lume. Extinderea comerțului nu implică neapărat o alternativă ideologică. În cele din urmă, chiar și în segmentul strategico-militar este foarte îndoielnic dacă există o paritate între cei doi actori. Informațiile chineze în sine consideră că țara rămâne în urma Statelor Unite. Actualmente, suntem prezenți nu la un „nou Război Rece, ci la o „nouă rivalitate” destinată să rămână în timp, ba chiar s-ar putea ajunge la o nouă ordine între state [9].

Strategia lui Xi Jinping, în ciuda pandemiei coronavirusului, își accelerează planurile de expansiune și de cucerire a Americii Latine. Regimului chinez îi este clar că acesta poate fi momentul potrivit pentru a face față uneia dintre cele mai importante faze ale strategiei sale globale de „neocolonizare”. Slăbiciunea instituțională, economii slabe și absența politicilor regionale pe termen lung sunt elementele ideale pentru ca Beijingul să-și realizeze planul de extindere a influenței pe continentul Americii Latine. Conform opiniei lui Evan Ellis, expert în problemele Americii Latine, cercetător în cadrul Colegiului de Război al Armatei Statelor Unite, terenul bogat și nenumăratele resurse reprezintă o ispită și mai mare în epoca coronavirusului în relația Chinei cu guvernele subcontinentului. De asemenea, conform afirmațiilor înaintate de către Ellias, evoluția activităților Chinei în America Latină și Caraibe sunt relativ constante, în concordanță cu obiectivele pe care guvernele chineze anterioare le-au urmărit istoric și sunt în concordanță cu eforturile lor în alte părți ale lumii, deși adaptate la cerințele fiecărei țări în care își desfășoară activitatea. China continuă să folosească atractivitatea piețelor, resursele sale și coordonarea statului pentru reordonarea lumii, astfel încât să fie prin-

cipalul beneficiar al fluxurilor globale de avere. Acest lucru implică faptul că companiile și instituțiile financiare - mai mult decât cele din Occident - beneficiază de profituri de capital, achiziționează produse primare și produse alimentare din restul lumii, obțin cea mai mare parte a valorii adăugate în China sau de la chinezi, vânzarea către lume a produselor sale cu valoare adăugată și control al piețelor, porturilor și infrastructurii de transport asociate cu acest transfer de avere, prin rețeaua globală care acum își construiește condițiile, inițiativa Belt and Road (Noul Drum al Mătăsii) [7].

În America Latină, situația este mult mai gravă. Prezența vulnerabilităților în sistemele de sănătate publică, întreprinderile mici și mijlocii slăbite și limitarea capacității guvernelor de a împrumuta pentru a proteja populațiile și sectoarele economice cu riscul de contagiune să se răspândească până în 2021. În acest context - mult mai mult decât în timpul crizei economice din 2008 - companiile chineze vor fi în măsură să-și extindă pozițiile în lanțurile de aprovizionare globală, pe măsură ce concurenții devin mai puțin competitivi. China este deja adânc înrădăcinată în economia argentiniană, de la miliarde de dolari în tranzacții de schimb valutar negociate sub guvernul anterior al Cristinei Fernández de Kirchner, exporturi uriașe de soia, petrol și produse agricole, o gamă largă a proiectelor de infrastructură finanțate de către China (rețeaua feroviară Belgrano Cargas, sistemele de metrou din Buenos Aires și Córdoba, două proiecte hidroelectrice pe râul Santa Cruz, extinderea complexului nuclear Atucha III, echipamentele de telecomunicații, radarul spațial din Bajada del Agrio și prezența a două observatorii spațiale) [6].

Argentina este doar una dintre numeroasele țări care se vor confrunta cu decizii dificile. China folosește accesul pe

pieța sa de masă, precum și împrumuturi și investiții, pentru a tenta liderii de afaceri și politicienii să exploreze tranzacții pe care altfel nu le-ar lua în considerare. De asemenea, China profită de capacitatea guvernului argentinian de a coordona activitățile companiilor sale de stat, ale instituțiilor financiare și ale altor bănci pentru a oferi pachete netransparente, ceea ce face dificilă competiția altor guverne și companii occidentale. Companiile chineze sunt, de asemenea, atrase de potențialul de a derula proiecte energetice mari și alte infrastructuri în Argentina. Poziția geografică a emisferei sudice a Argentinei a fost benefică pentru instalarea radarului spațial în Bajada del Agrio. În dependență de stat, abordarea Chinei este diferită. În Caraibe, în ciuda piețelor mici și a resurselor limitate ale regiunii, interesul Chinei este determinat în continuare de proximitatea sa strategică față de Statele Unite. În Caraibe, birocrațiile guvernamentale sunt vulnerabile la „cumpărarea” prin atragerea de proiecte masive chineze, adesea cu beneficii secundare pentru cei care negociază tranzacțiile, de ambele părți ale spectrului politic. În plus, aceste mici birocrații au adesea lipsă de expertiză tehnică și juridică și disciplină instituțională pentru a se asigura că acordurile masive și complexe sunt solide din punct de vedere financiar și legal pentru țară, întrucât negociază împotriva unui complex extrem de bine dotat Caraibe deținători puțuri petroliere. Dar, fiecare țară are ceva tentant de oferit: porturi, gaze, centrale nucleare, hidrocentrale, căi navigabile, căi ferate, țigăi, minerit. Regimul chinez știe că în țările dezvoltate, cu democrații puternice, îi va fi greu să debarce [6].

În cazul guvernelor populiste de stânga, precum Venezuela, Ecuador, sub regimul anterior (Rafael) Correa sau Bolivia sub Morales, capacitatea de a transforma

instituțiile le face mai puțin transparente, mai puțin responsabile și mai puțin competente, ceea ce crește în mod similar posibilitatea unor oferte proaste, cu beneficii pentru liderii chinezi și populiști și pentru complicii lor. Guvernul lui Moreno din Ecuador încearcă să se elibereze de acordul privind livrarea petrolului pentru împrumuturile oferite de către Coreea în timp ce se angajează să vândă țării aproape 90% din petrolul său exportabil până în 2024 la prețuri nefavorabile. Venezuela pentru cele peste 64 de miliarde de dolari din împrumuturile pe care le-a primit din partea Chinei, trebuie să le ramburseze prin livrări de petrol venezuelean. Termenii acestor oferte sunt adesea deosebit de mici, deoarece liderii populiști înșiși, prin acțiunile lor fiscale și politice, au tăiat accesul țărilor lor la fondurile occidentale, lucru care ar fi diversificat opțiunile în negocierile cu China.

În cele din urmă, când țările schimbă recunoașterea diplomatică a Taiwanului pentru China, așa cum au făcut Panama, El Salvador și Republica Dominicană în perioada 2017-2018, ușa este deschisă unei serii de angajamente masive, adesea netransparente, care fac ca țara să se deschidă afacerilor chineze și să-și angajeze elitele. Aceasta include nu numai memorandumuri de înțelegere și negocieri pentru „acorduri de liber schimb” cu China, dar și valul de vizite ale liderilor politici la Beijing, însoțite de lideri de afaceri, care reprezintă adesea rețele de vânzare cu amănunt interesate în importul din China. Industriile tradiționale de export ale țării, cum ar fi cafeaua sau fructele, vor fi „cum-părate” pentru companiile lor pe piața chineză, fără a crea oportunități semnificative pentru sectoarele mai largi pe care le reprezintă [6].

De asemenea, nu respectă standardele de mediu. În Brazilia, de exemplu, operațiunile în Puerto de Açu, la 300 de

kilometri nord de Rio de Janeiro, au fost grave în sectorul de dragare. În regiunea latino-americană, China și-a impus influența pe parcursul a mai bine de un deceniu. Întotdeauna cu aceeași tactică: acordă împrumuturi noi în schimbul resurselor naturale. Venezuela, Bolivia, Peru, Ecuador și Argentina, de exemplu, au fost unele dintre țările în care yuanii convertibili și-au făcut drum. Din 2005, în jur de 141 miliarde de dolari au fost acordați de către Banca de Dezvoltare Chineză și Banca de export-import din China. Aprobarea a fost dată de Partidul Comunist Chinez (PCC). Conform bazei de date financiare din China și America Latină, creditele care au fost acordate Caracasului în ultimii zece ani au ajuns la aproximativ 62 de miliarde de dolari. Până acum, Caracasul a plătit mai mult de o treime din suma respectivă. Împrumuturile nu sunt controlate de nicio agenție sau reglementate de dreptul internațional. Cine îl semnează este lăsat la voia PCC.

Actualmente, China experimentează o nouă formă de apropiere de restul țărilor. În special de acele state care dispun de suficiente resurse pentru a face față pandemiei coronavirusului. China a lansat „diplomația măștilor”. Este o strategie simplă și eficientă pentru planurile sale. Pe de o parte, îi permite să-și fortifice imaginea după ce a ascuns sfera focarului de pneumonie atipică care a apărut în regiunea Wuhan cu mult înainte de a raporta Organizației Mondiale a Sănătății (OMS). Deși pentru majoritatea țărilor așa-numita diplomație mască este și mai relevantă. China a oferit asistență umanitară la 82 de țări pentru a stopa pandemia și peste 150 de țări au primit asistență din partea Fundației Jack Ma, fondatorul Grupului Alibaba. Astfel, China își schimbă atenția asupra reputației de la faptul că este țara în care coronavirusul a venit la faptul că este o putere responsabilă la nivel mon-

dial care ajută pe toți în perioade atât de dificile. Următoarea etapă - China se va gândi cui și cum să ajute economic. Cred că se vor folosi diverse concesiuni cu privire la datoriile către China. Da, acestea sunt pierderi materiale, dar vor fi transformate în bonusuri de reputație. Dar trebuie să înțelegem că foarte multe țări, de exemplu, în Asia Centrală, nu pot deja să întorcă spatele Chinei. Aceasta este o cantitate semnificativă de datorii, iar o parte semnificativă, dacă nu principală, a comerțului, acestea sunt granițele comune, în sfârșit. A lua cursul anti-chinez pentru ei ar fi o decizie cu viziune foarte scurtă [16].

Pe de altă parte, vedem angajarea națiunii beneficiare pentru planuri de viitor. Această politică externă ar putea permite Beijingului în viitor să păstreze firmele-cheie în diferite părți ale planetei. America Latină și Africa ocupă lista statelor vulnerabile. Europa a avertizat deja despre intențiile ascunse ale lui Xi Jinping de a explora zonele de extremă sensibilitate. Vicepreședinta Comisiei Europene, Margrethe Vestager, a considerat că țările continentului ar trebui să investească în companiile lor pentru a evita expansiunea influenței chineze[3].

Influența Chinei poate fi înțeleasă în termenii de „putere blândă”. Cu toate acestea, „puterea blândă” chineză diferă foarte mult de cea a Statelor Unite, care se bazează mai mult pe alinierea la valorile democrației, a drepturilor omului și a piețelor libere. „Puterea blândă” chineză coexistă adesea cu neîncrederea profundă a guvernului chinez și a antreprenorilor săi; aceasta implică credința sau speranța politicianilor și oamenilor de afaceri locali că pot „gestiona riscuri” și beneficiază personal, fie că este vorba de o companie sau de un guvern, prin relațiile cu chinezii. „Puterea blândă” a Chinei implică, de asemenea, utilizarea pe scară largă a diplomației „de la oameni la oameni”.

Acest lucru depășește cu mult numărul modest al Institutelor Confucius din regiune, care include mii de studenți aduși în China în fiecare an pentru a studia cu burse, precum și oficialități guvernamentale, de partid și militare, oameni de știință, lideri de influență, academicieni, jurnaliști și alte elite transferate în China în călătorii achitate de către guvernul chinez. Deși au existat câteva cazuri când oameni de știință și universitari au oferit gazdelor chineze informații comerciale și tehnice sensibile, efectele secundare sunt mai subtile, dar la fel de tulburătoare. Există o generație de oficiali latino-americani responsabili pentru negocierea intereselor guvernului lor cu China, care au obținut ei înșiși „experiență în China” și o datorie de recunoștință față de bursa Hanban din China. Savanții, liderii politici și jurnaliștii care primesc generozitatea chineză ar putea să devină instrumente de propagandă ale statului chinez. Dincolo de astfel de activități „la nivel individual”, China devine din ce în ce mai agresivă în utilizarea accesului pe piețele sale pentru a intimidă atât guvernele, cât și marile corporații. În Argentina, un exemplu poate fi adus reducerea achizițiilor de ulei de soia din 2010. Mai recent, avem cazuri precum suspendarea afacerilor cu Asociația Națională de Baschet a Statelor Unite (NBA), care a costat peste 450 de milioane de dolari după ce unul dintre reprezentanții săi a îndrăznit să-și posteze susținerea pentru protestatarii din Hong Kong pe Twitter. Mai departe, în timp când guvernul australian a indicat că ar putea investiga rolul Chinei în răspândirea coronavirusului, un înalt oficial chinez a sugerat că cetățenii chinezi ar putea răspunde cu un boicot masiv al produselor australiene.

Apare un nou prag de putere, care se manifestă pe mai multe dimensiuni, începând cu domeniul sănătății: 90% din antibiotice sunt fabricate în China, ceea ce

asigură, de asemenea, 80% din materiile prime pentru toate medicamentele din lume. Pe de altă parte, de la 1 martie până la 5 aprilie, China a exportat 3,86 miliarde de chinstraps, 37,5 milioane de costume de protecție, 16.000 de respiratori și 2,84 milioane de kituri de detectare Covid-19. Deși în urmă cu douăzeci de ani, rețelele financiare anglo-saxone și băncile lor mari dominau la nivel mondial, acum cele mai mari patru bănci din lume sunt active chineze. În plus, printre primele zece mari companii din lume după venituri, trei sunt chineze și China are 119 din primele 500 la nivel mondial (când în 2007 avea doar 25), ajungând la 129 dacă se adaugă cele din Taiwan, în timp ce Statele Unite au 121, potrivit indicelui Fortune Global 500. Pe de altă parte, China nu mai conduce doar la producția de complexitate mică și medie. Produsele sale de înaltă tehnologie industrială au trecut de la 7% din valoarea mondială în 2003 la 27% în 2014. Partea de valabilitate a monedei este că salariile s-au triplat în ultimii zece ani. Hub global de înaltă tehnologie, care evidențiază orașele Guangzhou, Shenzhen (baza Huawei, Tencent și ZTE), ZhuHai, Macao, Hong Kong și Dongguan (unde sunt produse 20% din telefoanele „inteligente” din lume). Cel mai lung pod maritim din lume care leagă Hong Kong, Zhuhai și Macao a fost construit acolo. Acestea sunt unele dintre motivele pentru care aceeași cantitate de ciment a fost consumată în China în trei ani (2011-13) ca Statele Unite într-un secol. Pe de altă parte, 90% din produsele tehnologice ale lumii trec prin această regiune [5].

După creșterea amețitoare a Japoniei și a tigrilor asiatici, China reapare, centrul istoric al Asia-Pacific, care până la începutul secolului XIX a explicat jumătatea din economia mondială. Deși reparația Chinei are o istorie lungă care începe cu revoluția din 1949, în secolul XXI putem

marca patru momente-cheie, care marchează schimbări fundamentale pe harta puterii mondiale și al cărui ultim moment este actuala pandemie.

În 2001 am identificat un prim moment-cheie. După recuperarea Hong Kong-ului în 1997 și Macao în 1999, ultimele mari vestigii teritoriale din vest, în acel an Organizația pentru Cooperare de la Shanghai (OCȘ) a fost definitiv consolidată, un fel de NATO defensivă în Eurasia, în alianță cu Rusia și cu Țările din Asia Centrală, ale căror baze au fost fondate în 1997. În plus, în acel an s-a alăturat Organizației Mondiale a Comerțului și, pe de altă parte, marchează un întreg fapt de reafirmare suverană prin împrășcarea unui avion spion din America de Nord pe teritoriul său. La rândul său, guvernul George W. Bush pune capăt cadrului geopolitic al „parteneriatului strategic în secolul XXI” și trece la „concuranța strategică”. La rândul său, administrația americană începe să vadă foarte negativ influența economică incipientă, dar în creștere, a Chinei în America Latină [5].

Al doilea moment vine din criza financiară globală din 2008, cu epicentrul său în Statele Unite. De acolo, Beijingul a produs o turnură grozavă, orientându-și surplusul de resurse imense către piața internă. Pentru aceasta, finanțarea către Statele Unite din achiziționarea de obligațiuni de trezorerie a scăzut cu mai mult de 60%. În plus, a extins investițiile în știință și tehnologie și a avansat în achiziția de active strategice și în extinderea globală a companiilor sale, devenind un jucător de frunte în investițiile directe străine, în special în America Latină, Africa și Asia. Spre 2009 a fost lansat BRICS-ul (Brazilia, Rusia, India, China și Africa de Sud), care a articulat într-un bloc puterile industriale ale semi-periferiei în căutarea reconfigurării Ordinului Mondial.

Al treilea moment are loc în 2013, când

Beijing lansează inițiativa revoluționară a „Noului drum al mătășii” (așa cum este cunoscut în mod popular proiectul) împotriva strategiilor de retenție promovate de Washington și aliații săi. Alături de această inițiativă, China promovează o nouă arhitectură financiară globală, cum ar fi Banca de Investiții și Infrastructură din Asia și Banca BRICS, care aruncă o umbră asupra FMI și a Băncii Mondiale. La rândul său, alianțele cu Rusia sunt aprofundate la toate nivelurile pentru a consolida o structură a puterii pe continentul eurasiatic, care supraveghează superioritatea „Imperiului Mării”. Aceste mișcări agravează reacțiile Statelor Unite și ale Occidentului geopolitic și alimentează războiul mondial hibrid și fragmentat prin care trecem din 2014.

Odată cu criza prin care trecem, începe un nou moment. În timp ce polul de putere care până la pandemie a fost dominant (deși nu mai este hegemonic) arată mai multe semne de declin relativ, China a devenit cu siguranță un actor global și pare gata să își asume acest rol.

La fel, în contextul pandemiei Covid-19, China își extinde influența și pe continentul african. China, după ce a trebuit să se confrunte cu consecințele focarului inițial al virusului, reținerea informațiilor, utilizează criza de sănătate drept o oportunitate de a câștiga influență asupra altor state prin gesturi umanitare. China a apelat la așa numita „diplomația măștilor” pentru a se poziționa ca lider în răspunsul internațional la consecințele răspândite de Covid-19 pe continentul african. Pe 16 martie, miliardarul chinez Jack Ma a anunțat că fundația sa va dona 20.000 de kituri de testare, 100.000 de măști și o mie de unități de echipament de protecție pentru fiecare din cele 54 de țări ale continentului. El a spus că va dirija donațiile prin intermediul Etiopiei și îi va atribui premierului Abiy Ahmed, laureat al Premiului Nobel pentru Pace în 2019, să coordoneze

distribuția. Pe 19 martie 2020, Beijingul și-a consolidat în continuare diplomația în acest domeniu, anunțând planurile de a construi un centru african de cercetare pentru prevenirea și controlul bolilor la Nairobi. Beijingul a oferit, de asemenea, asistență membrilor UE, atenuând criticile europene cu privire la gestionarea sa inițială a contagiunii din Wuhan [3].

Deși China este alături de alte țări în această luptă împotriva virusului, anumite țări membre ale Uniunii Europene nu percep China foarte bine. Totuși, Uniunea Europeană, nu percepe gigantul asiatic într-un mod atât de violent, deoarece țări ca Germania sunt încă interesate să mențină relații comerciale. Spre deosebire de Germania, Franța aduce acuzații directe la adresa Chinei.

În perioada lunilor martie-iunie a anului 2020, gigantul asiatic a trimis diferite materiale medicale în peste 140 de țări și regiuni, echipe de experți medicali în 15 națiuni, pe lângă donarea a 50 de milioane de dolari Organizației Mondiale a Sănătății. „De exemplu, când Italia se afla în cele mai grave infecții și decese, China a promovat imagini cu ajutorul materialelor pe care le-a trimis și care deranjează alte țări ale Uniunii Europene. „Folosind acest tip de acțiuni, China, a ajutat mai mult statele lumii în combaterea pandemiei. Practic, Uniunea Europeană a acordat mai mult ajutor, dar acest tip de știri discreditează Uniunea Europeană și solidaritatea sau ajutorul dintre țările europene”. În plus, China și-a împărtășit fără rezerve experiența cu contingentele și cu ultimele protocoale de diagnostic și tratament, precum și metodele de prevenire și control. „Fără îndoială, China a întreprins acțiuni care au o nuanță ideologică al cărei obiectiv final nu este foarte clar, deoarece, în realitate, nu încearcă să se confrunte cu Uniunea Europeană, dar încearcă, fără îndoială, să-și îmbunătățească

imaginea". Așa se face că conducerea asumată de China în legătură cu pandemia ar putea face din aceasta putere mondială. „Într-adevăr, China folosește pandemia pentru a-și consolida imaginea de conducere acum, când iese din criză, prin ajutor umanitar acordat țărilor afectate, nu numai că vinde, ci și că face acest lucru și provoacă o supărare în cadrul Uniunii Europene." [1].

Pe măsură ce în Wuhan s-a mărit numărul deceselor de Coronavirus, China a primit o alunecare de teren pentru gestionarea crizei. După Londra și Washington, Paris s-a alăturat solicitării de explicații și, într-un interviu acordat ziarului britanic Financial Times, președintele francez Emmanuel Macron asigură că în China „s-au întâmplat lucruri pe care nu le știm”. Autoritățile din Wuhan, unde a început epidemia coronavirusului, au raportat că au existat încă 1.300 de decese de Covid-19, ceea ce a adus numărul total în China la 4.632, cu mult sub chiar și decesele din Franța, care depășesc 17.000 sau cele din Statele Unite, cu peste 30.000 [4].

Relațiile dintre China și Franța s-au deteriorat în ultimul timp. Ministrul francez de externe, Jean Yves Le Drian, a făcut chiar apel la adresa ambasadorului chinez la Paris, care a publicat un text în care acuza guvernul francez că a abandonat persoanele în vârstă în reședințe, lăsându-le la mila coronavirusului. Astfel, Franța adaugă nemulțumirilor și neîncrederii de care au dat dovadă deja Statele Unite și Regatul Unit. Londra a avertizat China că va trebui să răspundă la întrebări dificile: de exemplu, de ce virusul nu a încetat să se răspândească. Statele Unite îl acuză că a ascuns severitatea epidemiei, așa că a înghețat fondurile către Organizația Mondială a Sănătății, pe care o acuză de minimizarea impactului virusului prin alinierea la chinezi [4].

Olandezii, grecii și belgienii știu despre

ce este vorba. „Problemele civile și militare sunt întotdeauna complet conectate”, explică un om de afaceri preocupat, care vede valul investițiilor chineze să se extindă în următoarele luni. Fiecare debarcare corporativă dintr-o țară aduce cu sine o planificare care depășește cu mult simplul profit, spune el. Până la data de 20 iulie 2020, pandemia a răpus viața a peste 603 691 de oameni [2], infectând 14 348 858 oameni pe tot globul, intrarea în state sărace a fost prin acordarea creditelor directe. Aceste împrumuturi voluminoase au fost întotdeauna negociate între Beijing și țara dependentă financiar.

În urmă cu patru ani, în Belgia, Corporația de Stat a Red Eléctrica chineză dorea să păstreze o companie din aceeași categorie, numită Eandis. Operațiunea a fost aproape finalizată. Cu toate acestea, o scrisoare a ajuns la birourile mai multor miniștri belgieni. În ea se vorbea despre consecințele unei tranzacții de succes. Aceștia au alertat guvernul de la Bruxelles cu privire la pericolul de a rămâne în viitor fără aprovizionare în fața unei dispute bilaterale cu Jinping. Națiunea ar fi la doar un clic de a rămâne în întuneric. Acest clic ar putea fi făcut de la un computer din Beijing. Scrisoarea, care a apărut ulterior, a fost scrisă de Serviciul de Informații belgian. Rusia a venit în apărarea apropiatului său, afirmând că, în acest context al luptei globale împotriva pandemiei, criticile față de Beijing sunt contraproductive [4].

Pandemia noului coronavirus a devenit un catalizator care a accelerat „maturizarea” proceselor de criză latente pe planetă - fie că vorbim de geopolitică, economie sau justiție socială [9]. Din 1945, Statele Unite sunt o putere militară, economică și tehnologică de frunte. În timpul crizelor globale atenția comunității internaționale a fost direcționată spre Washington. Cu toate câștigurile externe, în Statele Unite deja de observă creșterea șomajului și o

scădere accentuată a PIB-ului. Acest lucru denotă tendința de a se concentra nu atât pe conducerea globală, ci pe consolidarea propriei națiuni, reinindustrializarea Americii cu sprijinul producătorilor autohtoni etc. Această abordare a determinat victoria lui Trump la alegerile din 2016. Până la data votării la alegerile prezidențiale din 2020 în Statele Unite, numărul de nemulțumiți față de politica președintelui Trump va crește. Este probabil ca Congresul să adopte o lege care să ordoneze returnarea în Statele Unite a producției de bunuri lansată de China, considerată cheie pentru securitatea națională. Întrucât astfel de măsuri beneficiază de un sprijin public larg - 71% dintre cetățenii americani vor să retragă producția din China.

Puterea moale a SUA se bazează pe o reputație de jucător global pragmatic, economic și tehnologic, care dispune de soluții în rezolvarea problemelor. Cu toate acestea, cu mult înainte de apariția coronavirusului, eșecurile politice, precum invazia Irakului în 2003 și criza financiară din 2008, au început să submineze autoritatea și prestigiul Statelor Unite pe arena internațională. În timpul crizelor anterioare de sănătate la nivel mondial, precum SARS sub administrația lui George W. Bush și Ebola sub administrația lui Barack Obama, Statele Unite au condus activ eforturile internaționale de combatere a epidemiilor. În cazul crizei Covid-19, în comunitatea internațională s-a observat un contrast puternic. Statele Unite au refuzat să conducă gestionarea globală împotriva COVID-19. Acest refuz s-a manifestat în special prin întreruperea finanțării pentru OMS și prin respingerea Planului de acțiune OMS [14], iar mai apoi chiar cu părăsirea oficială a organizației la data de 29 mai 2020 [8]. De asemenea, în gestionarea crizei Covid-19, Statele Unite nu au propus planuri de acțiune coordonate G7 sau G20 [14].

De la începutul lunii aprilie 2020, în relațiile SUA - China au avut loc două evenimente notabile, datorită cărora perspectivele relațiilor sino-americe, cât și situația globală au obținut o nouă configurație. În primul rând, răspândirea infecției cu coronavirus a câștigat proporții globale, dar virusul s-a răspândit rapid în Statele Unite, devenind țara cea mai afectată din lume. Acest lucru a făcut absolut imposibil să se evite o lovitură atât în viața economică și publică a Statelor Unite în sine, cât și în relațiile internaționale. În al doilea rând, momentul de răspândire a infecției în China a trecut, țara a anunțat reluarea producției și a lansat refacerea economiei; în plus, a început activitatea activă pentru a ajuta la depășirea daunelor provocate de coronavirus în toate regiunile lumii. Deși răspândirea coronavirusului are loc în întreaga lume, numărul celor infectați în Statele Unite a depășit cifra de 3 685 460 infectați și 139 468 de decese [2]. Prin urmare, chiar dacă se consideră că situația pandemică va fi depășită, redresarea economică a Statelor Unite probabil va dura. În același timp, din declarațiile președintelui Trump rezultă clar că SUA intenționează să fie ghidată de principiul „America First” [15].

Pandemia coronavirusului a afectat grav relațiile dintre SUA și China. Una dintre ipotezele privind viitoarele schimbări geopolitice care vizează pandemia coronavirusului vor afecta relațiile SUA - China, care poate deveni cel mai important subiect al politicii mondiale. Deși înainte de emergența crizei COVID-19, relațiile erau deja tensionate, în perioada pandemiei acestea au devenit într-atât de tensionate, încât speranțele că pandemia va servi drept un impuls pentru o nouă etapă de cooperare s-au spulberat.

Elementele de confruntare se intensifică. Tot mai multe voci vorbesc despre un nou război rece sino-american. Deja

pentru SUA perspectivele creșterii Chinei au devenit o rivalitate. De aceea, ar fi prea superficial să considerăm motivul răcirii relațiilor SUA - China doar în acțiunile Chinei la începutul răspândirii coronavirusului [13].

Tot mai multe voci vorbesc despre un nou război rece sino-american. Deja pentru SUA perspectivele creșterii Chinei au devenit o rivalitate. De aceea, ar fi prea superficial să considerăm motivul răcirii relațiilor SUA - China doar în acțiunile Chinei la începutul răspândirii coronavirusului [12].

Înființarea unei noi bipolarități SUA - China nu este în interesul Moscovei. Căci, în această situație, Rusia ar fi pur și simplu împinsă la periferia politicii mondiale și, în cel mai rău caz, ca urmare a unei legături strategice cu China, ar fi în poziția unui apendice al puterii polului chinez. Pentru Federația Rusă este esențial ca echilibrul internațional să fie policentric. Și pentru a asigura un astfel de echilibru, Rusia își direcționează eforturile de a nu media în soluționarea contradicțiilor dintre SUA și China, de care nici Washingtonul și nici Beijingul nu au nevoie în condițiile actuale, ci intenționează să creeze o mișcare calitativ nouă, nealinată cu participarea Indiei, a statelor ASEAN, eventual a Egiptului, Braziliei, Africii de Sud, cu alte puteri regionale, inclusiv cu Europa continentală „veche” (Germania, Franța, Italia). De asemenea, pentru Federația Rusă este necesară reluarea unui nou flux în relațiile cu Tokyo, strămutând accentul în dialogul cu el de la problemele relațiilor bilaterale la problemele de securitate regională. Principalul interes al Japoniei rezidă nu atât în întoarcerea insulelor, cât în crearea relațiilor stabile cu Rusia, ca jucător independent în Eurasia în raport cu China. Dar o astfel de independență este un interes fundamental pentru Rusia în sine [10].

Relațiile dintre Moscova și New Delhi

sunt în mod tradițional prietenoase, cu toate acestea, pe întreaga perioadă post-sovietică s-au aflat într-o anumită stagnare. Mai mult decât atât, parteneriatul ruso-indian se axează pe domenii strategice precum energia, inclusiv cooperarea nucleară, militar-tehnică și explorarea spațială. Totuși, până în prezent, baza economică a acestui parteneriat în ansamblu rămâne a fi restrânsă. De asemenea, s-a observat intensificarea mecanismului consultărilor trilaterale ruso-indio-chineze în cadrul grupului RIC, care ar putea deveni nucleul Organizației de Cooperare din Shanghai (OCȘ). În condițiile actuale, obiectivul strategic al Federației Ruse este axat pe ridicarea relațiilor cu India la nivelul relațiilor cu China și, prin urmare, asigurarea unui echilibru geopolitic pe continentul eurasiatic. Astfel, Rusia se va putea salva ca centru independent de putere și de luare a deciziilor numai prin consolidarea bazei sale economice. În termeni economici, eforturile principale ale Federației Ruse sunt direcționate spre aprofundarea integrării Uniunii Economice Eurasiatice și extinderea acesteia, în detrimentul Azerbaidjanului și Uzbekistanului. De asemenea, în ultimul timp, în sfera economică internă a Rusiei se urmărește construirea unei producții de înaltă tehnologie. Cele mai stricte măsuri sunt aplicabile pentru aceasta - strângerea de fonduri prin introducerea unui impozit progresiv pe venit, naționalizarea tuturor monopolurilor naturale și instituirea unui control strict al statului asupra sectorului bancar. Fără instituirea unei economii eficiente, Rusia nu va putea juca nici un rol semnificativ nici în relațiile cu Occidentul, nici măcar în organizații precum BRICS și OCȘ [13].

Cooperarea ruso-chineză este dictată nu numai de interese comune, ci și de „sentimente comune” față de Washington - sentimente alimentate de insultele pe

care Statele Unite le presupune că le provoacă ambelor țări. Această afirmație implică presupunerea că, în cazul în care Statele Unite își schimbă tonul și nu sunt atât de agresive, poate totuși să dea anumite rezultate și să ajute într-o oarecare măsură să încetinească cooperarea ruso-chineză împotriva Statelor Unite. Deși Washingtonul a negat de-a lungul anilor probabilitatea și semnificația cooperării chino-ruse, relația lor s-a îmbunătățit mai repede și mai mult decât se aștepta majoritatea experților americani. Pe fondul agravării relațiilor dintre SUA și Rusia, China a devenit cea mai mare piață de export a Rusiei, iar astăzi comerțul total ruso-chinez depășește cifra de 100 de miliarde de dolari pe an. Cooperarea militară s-a schimbat dramatic - în anii 1990 și la începutul anilor 2000, Rusia a exportat arme minore în China, iar acum țările efectuează exerciții militare comune la scară largă. De asemenea, Federația Rusă vinde unele dintre cele mai avansate echipamente militare Chinei. În 2019, președintele rus Vladimir Putin a anunțat că Rusia acordă ajutor Chinei în crearea unui sistem de avertizare împotriva atacurilor de rachete, iar volumul din ce în ce mai mare a cercetărilor comune ale oamenilor de știință ruși și chinezi sugerează că cooperarea ar putea crește în domeniile „prea sensibile”. Spre deosebire de principiile politicii americane stabilite de Nixon și Kissinger după apropierea de China în anii '70, Moscova și Beijing au acum relații mult mai bune între ele decât fiecare dintre aceste țări cu Washingtonul. La prima vedere, s-ar părea că acum, în cadrul acestui triunghi geostrategic, s-au dezvoltat condiții favorabile pentru stabilirea relațiilor SUA - Federația Rusă. Rusia a înregistrat mai multe cazuri de coronavirus confirmate decât Statele Unite, iar economia sa a fost afectată puternic de efectele declinului economic pe piețele energetice globale [11].

Participarea Chinei la sfera de securitate din Asia Centrală poate fi o problemă pentru Rusia, care ar putea provoca tensiuni între China și Rusia, iar acest lucru este din nou pozitiv pentru Washington. Poate coronavirusul să consolideze procesele de regionalizare, deoarece țările pot dori să se protejeze și să înceapă să creeze lanțuri de producție mai aproape de ele. Dar cine va beneficia de asta - Rusia sau China, sau chiar cele cinci țări din Asia Centrală? Cine are obiective mai clare? China este probabil să iasă din acest proces ca un câștigător în spațiul Rusiei/Asiei Centrale. Un volum semnificativ al pieței sale interne înseamnă că lanțurile regionale de aprovizionare se pot deplasa în interiorul țării, ceea ce va duce la apariția unor companii care pot dicta termeni în regiunile lor [10]. Dacă Asia Centrală ar fi suficient de dinamică și activă, atunci ar putea profita de acele nișe ineficiente din punct de vedere economic pentru a se muta în China. Aceste nișe au fost de obicei transferate în Asia de Sud-Est, dar Asia Centrală s-ar putea oferi ca o locație nouă, iar țările ar putea profita de stabilitatea lor relativă, care ar putea fi oferită producătorilor chinezi. SUA, Rusia și China declară că doresc să contribuie la o Eurasie pașnică și prosperă. Dar dificultățile economice (de exemplu, problemele cu migrații) pot crește instabilitatea în regiune? Reducerea remitențelor și a oportunităților de muncă cauzate de migrația forței de muncă va crea o problemă reală în Asia Centrală. Pe termen scurt, este probabil că vom observa o creștere a șomajului în rândul migranților de sex masculin.

De fapt, autoritățile din Asia Centrală ar trebui să își concentreze eforturile și să profite de situație pentru a crea noi locuri de muncă în regiunea lor, în cadrul proiectelor de producție de-a lungul noilor lanțuri de aprovizionare, care sunt susceptibile să se dezvolte în China. Dacă

Asia Centrală reușește să dezvolte acest potențial în țările lor, ei vor putea crea locuri de muncă pentru migranții cu putere de muncă care se găesc în șomaj. În caz contrar, țările din regiune se vor confrunta imediat cu trei factori negativi care rezonază pe tot spațiul eurasiatic: o creștere a populației șomere, o scădere a veniturilor din remitențe și o scădere a veniturilor din exportul de minerale [17].

Concluzii. Emergența pandemiei Covid-19 în 2019 a condiționat noi metamorfoze geopolitice pe arena internațională. Astfel, făcând unele prognoze pe termen mai lung, puterea Chinei va crește

în comparație cu puterea Statelor Unite, iar tensiunile dintre SUA și China vor crește. Încrederea tot mai mare a Chinei în arena internațională poate fi în detrimentul intereselor rusești și americane. Și Moscova vrea în egală măsură să evite un conflict cu China și nu vrea să fie atrasă într-un conflict neplăcut și periculos între Washington și Beijing. Kremlinul ar putea avea în vedere perspectiva atractivă a unei cooperări între SUA și Rusia în domeniul biomedicinii, însoțită de un entuziasm mai puțin exprimat al SUA în problema impunerii de sancțiuni asupra economiei rusești.

BIBLIOGRAFIE

1. China reforzada como nueva potencia frente a UE: opinion experta TEC. În: <https://tec.mx/es/noticias/estado-de-mexico/educacion/china-reforzada-como-nueva-potencia-frente-ue-opinion-experta>
2. Coronavirus disease (COVID-19) Situation Report – 182 Data as received by WHO from national authorities by 10:00 CEST, 20 July 2020. În: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200720-covid-19-sitrep-182.pdf?sfvrsn=60aabc5c_
3. Deportation and Disease: Central America's COVID-19 Dilemmas. În: <https://www.crisisgroup.org/fr/global/sb4-covid-19-and-conflict-seven-trends-watch>
4. Francia se une a Reino Unido y EEUU en las críticas a la gestión china del Covid-19. În: <http://www.rfi.fr/es/francia/20200417-francia-se-une-a-reino-unido-y-eeuu-en-las-cr%C3%ADticas-a-la-gesti%C3%B3n-china-del-covid-19>
5. Gagliano G. A. Come si muovono USA , Cina, Russia e UE al tempo del Coronavirus. În: <https://www.startmag.it/mondo/usa-cina-russia-ue-coronavirus/>
6. Izquierdo P.L. La „diplomacia de las mascarillas” de China: dos objetivos ocultos y la capacidad de quedar a un click de controlarlo todo. În: <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/05/17/uno-de-los-maximos-expertos-sobre-china-advierte-el-coronavirus-le-dio-la-oportunidad-de-acelerar-su-planes-en-america-latina/>
7. Perales M. China y el nuevo momento geopolítico mundial. În: <https://www.clacso.org/china-y-el-nuevo-momento-geopolitico-mundial/>
8. Președintele Donald Trump anunță că SUA au încheiat relația cu OMS. În: <https://romania.europalibera.org/a/sua-au-pus-cap%C4%83t-rela%C8%9Biei-cu-organiza%C8%9Bia-mondial%C4%83-a-s%C4%83n%C4%83t%C4%83%C8%9Bii/30642386.html>
9. Hutschenreuter A. China-Estados Unidos: una „nueva contienda”, no una “nueva Guerra Fría”. În: <https://www.facebook.com/notes/la-pol%C3%ADtica-exterior-rusa-despu%C3%A9s-de-la-guerra-fr%C3%ADa/china-estados-unidos-una-nueva-contienda-no-una-nueva-guerra-fr%C3%ADa/3115664215226311/>

10. Во время пандемии коронавируса борьба Америки в рамках геостратегического треугольника выходит на передний план. În: <http://inozpress.kg/news/view/id/55414>

11. Джордж Биб (George Beebe) The National Interest (США): во время пандемии коронавируса борьба Америки в рамках геостратегического треугольника выходит на передний план. În: <https://inosmi.ru/politic/20200529/247517955.html>

12. Клаус-Дитер. Комментарий: Соперничество двух сверхдержав - США и КНР - неоспоримо. În: <https://www.dw.com/ru/%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%B9-%D1%81%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE-%D0%B4%D0%B2%D1%83%D1%85-%D1%81%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%85%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2-%D1%81%D1%88%D0%B0-%D0%B8-%D0%BA%D0%BD%D1%80-%D0%BD%D0%B5%D0%BE%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BC%D0%BE/a-53559108>

13. Отношения США с Китаем станут самым важным вопросом американской внешней политики на ноябрьских выборах. În: <http://mirperemen.net/2020/05/otnosheniya-ssha-s-kitaem-stanut-samym-vazhnym-voprosom-amerikanskoj-vneshnej-politiki-na-noyabrskix-vyborax/>

14. Россия и глобальные риски. În: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/covid-19-i-sorevnovanie-velikikh-derzhav/>

15. Сатоси А. Пандемия коронавируса нового типа и американо-китайские отношения. În: <https://www.nippon.com/ru/in-depth/d00574/>

16. „У России тут даже нет выбора”. În: https://www.znak.com/2020-05-06/kitay_i_ssha_kak_pandemiya_snova_raskalyvaet_mir_na_dva_polyusa_i_k_chemu_eto_mozhet_privesti

17. Ухудшение отношения между США и Китаем и эхо в центральной Азии. Интервью с Рафаелло Пантуччи. În: <https://caa-network.org/archives/19799>

Prezentat: 12 octombrie 2020.

E-mail: svetlana.cebotari@mail.ru

Tribuna tânărului cercetător



STATUL CA GENERATOR AL POLITICILOR PUBLICE

THE STATE AS A GENERATOR OF PUBLIC POLICIES

DOI: 10.5281/zenodo.4300358

CZU: 35+338

Olga ZAHARIA,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article addresses the issue of the state as a generator of public policies in terms of analyzing the main ways in which the state is defined. Starting from the premise that public policies are the basic tools for the major state institutions in solving the problems that appear in society, the action programs that coordinate and modify the economic, social, cultural, social environment are analyzed.

Keywords: public policy, state, free market, globalization, interdependence, integration.

REZUMAT

Articolul de față abordează problema statului ca generator al politicilor publice prin prisma analizei modalităților principale prin care se definește statul. Pornind de la premiza că politicile publice sunt instrumentele de bază pentru instituțiile majore ale statului în rezolvarea problemelor care apar în societate sunt analizate programele de acțiuni ce coordonează și modifică mediul economic, social, cultural, social.

Cuvinte-cheie: politică publică, stat, piață liberă, globalizare, interdependență, integrare.

Domeniul de cercetare al politicilor publice este unul interdisciplinar, tangent cu știința politică, sociologia, psihologia socială, știința juridică sau economia. Studiul politicilor publice ar reprezenta o branșă de mare actualitate a științei politice. În ceea ce privește tehnicile și metodele de cercetare, acestea sunt împrumutate din diverse discipline sociale și adaptate nevoilor de instrumentar pentru fiecare studiu în parte.

O politică publică este un fenomen social și politic specific, bazată pe date empirice și, în același timp, este un produs analitic. O politică publică privește o acțiune în domeniul public înțeles ca opunându-se domeniului privat. În limba română există o dificultate în folo-

sirea expresiei politică publică, în mod obișnuit termenul politică desemnează activitatea partidelor politice și a oamenilor politici. Termenul politica publică este folosit în mai multe sensuri:

- politicile cu etichete ale unor domenii de activitate în acest caz descriu mai curând domeniile activității și implicările guvernamentale;

- politicile ca expresie a scopului general sau a stării de fapt dorite într-un document al unui partid politic sau în cel al unui guvern, termenul politica este folosit pentru a indica finalitatea unei activități guvernamentale sau într-un anumit domeniu;

- politicile ca propuneri specifică, termenul folosit pentru a descrie unele

acţiuni specifice pe care organizaţiile politice ar dori să le vadă realizate;

- politicile ca organizaţie oficială, când guvernul are o politică într-o problemă, susţinerea ei se face în sensul că există legi votate;

- politicile ca teorie sau modele, toate politicile implică anumite presupoziii ce privire la ceea ce poate un guvern să facă.

De ce este nevoie de politici publice? Prin politicile publice statul intervine în activitatea economică  i socială, modific nd realitatea într-o direcţie dorită. Ele se grupează în doua categorii.

Politici pentru corectarea acţiunilor pieţei libere. Politici prin care sunt promovate valorile acceptate social. Corectarea imperfecţiunilor pieţelor se realizează prin bunurile publice, un punct public ce este accesibil tuturor  i nimeni nu poate fi împiedicat să beneficieze de el.

Monopolurile naturale.  n acestea există atunci când competiţia fie nu există, fie nu este eficientă. Externalit ţile sunt un impact care rezultă dintr-o acţiune  i care afectează pe cineva care nu a consimţit la ea prin participarea într-un schimb valutar. Asimetria informaţiei, informaţia este un bun public, consumul ei se caracterizează prin nerivalitate.

Promovarea valorilor acceptate social: nevoia de promovare a unor politici vizează o valoare importantă în societăţile moderne. Intervenţia guvernamentală are menită să crească eficienţa, acolo piaţa liberă nu reuşeşte să o facă singură. Idealul libertăţii al unei societăţi în care drepturile personale sunt reprezentate, au motivat  i motivează multe din acţiunile guvernamentale.

Care este relaţia dintre stat  i politici publice? Exista două modalităţi principale de definire a statului:

Organizaţional, statul modern se defineşte prin următoarele cinci caracteristici:

- statul este o instituţie separată, diferenţiată de restul societăţii încât să dea naştere unor sfere distincte, publice  i private;

- statul este suveran pe teritoriul său iar prin definiţie el este autoritatea fundamentală pentru toate legile;

- suveranitatea statului se extinde asupra tuturor indivizilor aflaţi pe un anumit teritoriu  i se aplică în mod egal tuturor;

- personalul statului model este în cea mai mare parte recrutat  i pregătit pentru gestionare a problemelor într-o modalitate birocratică;

- statul are capacitatea de a extrage de la populaţie venituri monetare pentru a finanţa activităţile.

Din perspectiva funcţional statutară statul exercită şapte sarcini fundamentale:

- asigurarea infrastructurii economice necesare unei societăţi moderne;

- furnizarea de bunuri  i servicii publice;

- rezolvarea  i reglarea conflictelor de grup;

- menţinerea competenţelor;

- protejarea resurselor naturale;

- asigurarea unui acces minim al oamenilor la bunurile  i serviciile economice;

- stabilizarea economiei.

Influenţa statului asupra înfăptuirii politicilor publice poate fi discutată din prisma a trei teorii:

Pluralismul: teorie potrivit căreia politicile publice exprimă într-o mare măsură preferinţele formulate de grupuri din diverse domenii pentru pluraliştii diversitatea este o caracteristică a societăţilor moderne. După Schmitter, pluralismul poate fi definit ca un sistem de reprezentare a intereselor în care unităţile constitutive sunt organizate într-un număr nespecificat de categorii multiple, voluntare, competitive, ordonate, autodeterminate care nu au primit din partea statului o licenţă specială, nu au fost recunoscute, create sau controlate în vre-

un fel în selectarea conducerii lor sau în interesele pe care le reprezintă și care nu exercită monopolul de reprezentare în categoriile respective.

Elitismul: teorie, potrivit căreia, politicile publice reflectă puterea exercitată de un număr redus de interese bine organizate, capabile să-și atingă scopurile. Ideea de bază a teoriei elitiste este aceea că puterea nu este distribuită în societate ci dimpotrivă o caracteristică a tuturor societăților este concentrarea puterii în mâinile unei minorități, a elitelor. Pentru elitiști clasici democrația nu este mai mult decât un mit, o iluzie naivă. După elitiștii democrației elita nu este un corp coerent, unit cu interese care se suprapun. Ea este fracturată, există rivalități între elite.

Marxismul: teorie după care politicile publice exprimă interesele unor grupuri de interese, clasele sociale, care au o poziție dominantă în societate și care prin intermediul lor își asigură menținerea dominației. În gândirea lui Marx modul de producție al fiecărei societăți condiționează toate celelalte elemente ale societății. În societatea capitalistă existența proprietății capitaliste face să existe o diviziune între burghezie și proletariat. Aceste grupuri formează ceea ce Marx numea clasa socială. Relațiile dintre ele sunt conflictuale. Un mod diferit de a înțelege modul statului este produs de Marx în studiile asupra evenimentelor contemporane lui. Statul joacă rolul unui arbitru între interesele diferitelor clase sociale, limitând puterea burgheziei și dominând societatea civilă. Un al treilea mod de a înțelege rolul statului, din punct de vedere marxist, este cel funcțional. Statul are două tipuri de funcții: unele comune oricărei activități umane (menținerea ordinii sociale), altele rezultă din nevoia de a promova interesele burgheziei. Caracterul capitalist al

statului înseamnă că funcțiile care contribuie mai mult la satisfacerea intereselor capitaliștilor dobândesc prioritate în raport cu celelalte.

Domeniul de cercetare al politicilor publice reprezintă un domeniu de graniță între mai multe discipline clasice precum știința politică, sociologia, psihologia socială, știința juridică sau economia. Studiul politicilor publice ar reprezenta bransa cea mai recentă a științei politice. În ceea ce privește tehnicile și metodele de cercetare, acestea sunt împrumutate din diverse discipline sociale și adaptate nevoilor de instrumentar pentru fiecare studiu în parte.

Până prin anii 60 ai secolului XX știința politică nu era interesată în mod special de studiul a ceea ce se întâmplă în interiorul guvernului și de studiul mecanismelor guvernării. Studiile de specialitate prezentau extensiv procesul electoral, organizațiile politice, analiza conceptelor cadru în știința politică etc. După această dată interesul pentru a afla ce se petrece în interiorul guvernului, se intensifică preocuparea pentru creșterea eficienței deciziilor în materie de alocare a fondurilor publice și de aici interesul pentru studierea manierei în care se iau deciziile politico-administrative. Din anii 80 începe să se discute tot mai mult în termeni de reformă a guvernării, accentul căzând pe creșterea performanței în gestionarea banului public, pe îmbunătățirea relației între stat și cetățean, între guvern și societatea civilă.

Domeniul politicilor publice poate fi definit foarte bine ca ocupându-se de studiul deciziilor politico-administrative de alocare a diverselor forme de resurse materiale, financiare, simbolice. Politicile publice, obiectul de studiu al disciplinei în cauză, reprezintă acțiuni realizate de către guvern (central sau local) ca răspuns la problemele care vin dinspre so-

cietate. Vorbim despre politici publice atunci c nd o autoritate publică, centrală sau locală, încearcă cu ajutorul unui program de acţiune coordonat să modifice mediul economic, social, cultural al actorilor sociali.

Analizând definiţia de mai sus, rezultă o serie de elemente care dau consistenţa unei politici publice.  n primul r nd, o politică publică este formată dintr-un ansamblu de măsuri concrete, care dau substanţa politicii publice. Traseul constitutiv al unei politici publice este punctat de diverse decizii. Deci, un al doilea element este dat de faptul că o politică publică se defineşte prin aceste decizii, forme de alocare a resurselor, a căror natură este mai mult sau mai puţin autoritară şi în care coerciţia este mereu prezentă.  n al treilea r nd, o politică publică se înscrie într-un cadru general de acţiune, ceea ce ne permite să distingem între o politică publică şi simple măsuri izolate.  n acest cadru de acţiune, o politică publică are obiective şi scopuri precizate, stabilite în funcţie de valori, norme şi interese. Acesta ar fi al patrulea element. Iar ultimul, al cincilea, este dat de faptul că o politică publică are un public, adică indivizi şi grupuri a căror situaţie este afectată de deciziile luate în politica publică în cauză.

Politicile publice sunt acţiunile realizate de către guvern (central sau local) ca răspuns la problemele care apar în societate. Vorbim despre politici publice atunci c nd o autoritate publică, centrală sau locală, încearcă cu ajutorul unui pro-

gram de acţiune coordonat să modifice mediul economic, social, cultural al actorilor sociali. La nivel naţional, politicile publice pot să apară dinspre oricare dintre instituţiile majore ale statului (Parlament, Preşedinte, Guvern central sau local).

 n concluzie, ne întrebăm care sunt transformările în curs în statele contemporane? Prinşi în multiple interdependenţe, acestea sunt supuse atât dinamicii externe a schimbării - globalizare, diverse forme de integrare regională/multilaterală/transnaţională, schimbări în economie, reconfigurări ale c mpului social şi politic în sens larg - şi interne - reforme de descentralizare şi privatizare, mobilizări, presiuni din extremele politice, schimbări în formele birocr ţiilor publice (de exemplu, neomanagerializarea lor) şi introducerea de noi tehnologii.

 n acest context de schimbări profunde, statele contemporane r m n cov rşitor state politice, adică state generatoare de politici publice care operează o muncă continuă de selecţie şi prioritizare a problemelor publice şi, dimpotrivă, dezinvestirea/dezmembrarea domeniilor anterioare ale acţiunii publice, reînnoirea formelor de instrumentare, dar şi state care se transformă sub efectul politicilor publice pe care le ajută să le dezvolte şi care le afectează în schimb. Acest fenomen nu se limitează doar la statele naţionale, ci se extinde şi la alte sisteme politice, inclusiv uniunile supranaţionale.

BIBLIOGRAFIE

1. Anderson James E., et. al. Public Policy and Politics in America. North Scituate, MA: Duxbury Press, 1989.
2. Bondar F. Politici publice şi administraţie publică, Ed. Polirom, Bucureşti, 2007.
3. Hogwood B. W., Gunn L. Introducere în politicile publice. Bucureşti: Editura Trei, 2000.

4. Miroiu A. Introducere în analiza politicilor publice, București, 2001.
5. Miroiu A. Politici publice, Ed. Economica, București, 2001
6. Moraru A., Bondar F., Alexandru V. Manual de politici publice. București, 2019.
7. Popescu L. G. Administrație și Politici Publice. București: Editura Economică, 2005.
8. Profiroiu M. Politici Publice - Teorie, analiza, practica. București: Editura Economica, 2006.

Prezentat: 14 septembrie 2020.

Email: olga.zaharia@gmail.com

AMALGAMAREA TERITORIALĂ – INSTRUMENT DE POLITICI PENTRU CONSOLIDAREA CAPACITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI LOCALE

TERRITORIAL AMALGAMATION - POLICY C INSTRUMENT FOR CAPACITY BUILDING OF LOCAL GOVERNMENT

DOI: 10.5281/zenodo.4300361

CZU: 352:321

Andrei RUSSU,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this article, is displayed the fact that statistical data show that most ATU-s level I of Republic of Moldova did not meet the legal requirements – taking in consideration the lack of minimum population (1500 people) and the lack of disposition of administrative capacity. The administrative reorganization can be made in the reform, but reform is taking a difficult political issue. Although the National Decentralization Strategy expressly includes as an objective the implementation of the reform but this goal was not achieved. Almost all countries in the region have gone through this process and the reforms have aimed to reduce the number of level I ATUs by amalgamation.

Keywords: *amalgamation, local public administration, population of administrative-territorial units, area of administrative-territorial unit, efficiency of local authority, public services.*

REZUMAT

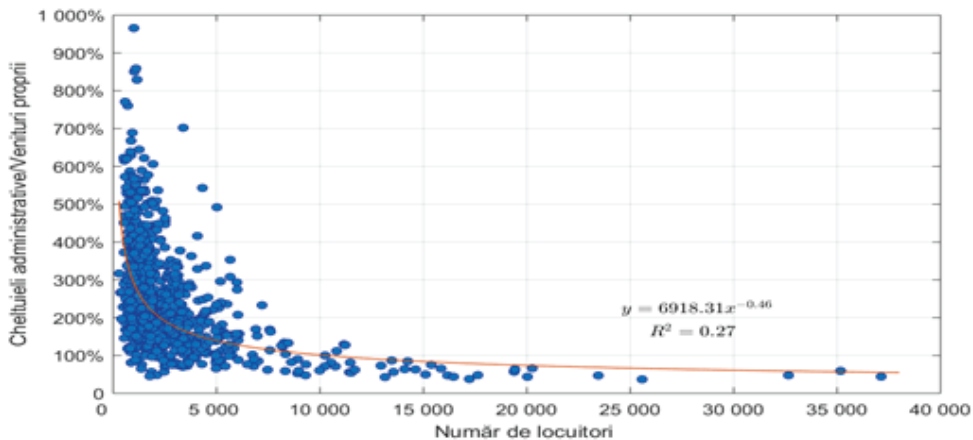
În acest articol se etalează datele statistice ce demonstrează că majoritatea UAT-urilor de nivel I din Republica Moldova nu îndeplinesc cerințele legale – având o populație mai mică de 1500 de persoane și nu dispun de capacitate administrativă. Reorganizarea administrativă poate fi făcută în cadrul reformei, însă reforma este condiționată de probleme de ordin politic. Deși Strategia Națională de Descentralizare include în mod expres ca obiectiv implementarea reformei, aceasta nu a fost realizată. Marea majoritate a țărilor din regiune au trecut prin acest proces, în condiția în care aceste reforme au urmărit reducerea numărului de UAT-uri de nivel I prin fuziune.

Cuvinte-cheie: *amalgamare, administrația publică locală, populația unităților administrativ-teritoriale, suprafața unității administrativ-teritoriale, eficiența autorității locale, servicii publice.*

Actualmente cadrul legal al organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova stabilește expres condițiile de formare a unei unități administrativ terito-

riale (UAT) de sine stătătoare. Un criteriu este numărul populației de 1500 locuitori, iar al doilea - capacitatea administrativă [1], adică dispunerea de mijloace finan-

Figura 1. Capacitatea administrativă a APL de nivelul I în funcție de mărimea UAT, 2017, (%).



Sursa: Raport GiZ Studiu privind Scenariile de Reformă Administrativ-Teritorială, Chișinău decembrie 2018 [3].

ciare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei, instituțiile sferei sociale și cheltuielile administrative nu pot depăși 30 la sută din suma totală a veniturilor proprii [2].

Datele din 2017 denotă că majoritatea UAT de nivelul I nu a îndeplinit acest criteriu legal. În medie, veniturile proprii ale UAT-urilor de nivel I în anul 2017 au fost de 2,39 ori mai mici decât costurile administrative.

Veniturile proprii depind de capacitatea fiscală - raportul dintre suma veniturilor colectate din impozitul pe venitul persoanelor fizice, din impozite, taxe locale și alte venituri proprii, colectate pe teritoriul acesteia raportate la numărul de locuitori. Capacitatea administrativă și fiscală infimă au impact direct asupra organizării și prestării serviciilor publice.

Diferite studii și experiența internațională arată că unitățile cu mai puțin de 3000-5000 locuitori nu pot îndeplini responsabilități publice semnificative[4], dar în cazul unor servicii precum transportul urban și salubritatea, economiile de scară cresc semnificativ pentru localitățile cu o populație de peste 100 000 locuitori.

Începând cu anul 2015, a fost instituit un nou sistem de transferuri către bugetele locale, care a constituit o etapă importantă în procesul de consolidare a autonomiei financiare a administrației locale, inclusiv prin creșterea transparenței și predictibilității în procesul de programare și execuție bugetară. Dar s-a dovedit că aceasta nu este suficient. Fără o reformare a structurii administrativ-teritoriale, descentralizarea fiscală nu produce rezultate așteptate.

Reorganizarea administrativă poate fi făcută în cadrul unei reforme, însă asumarea reformei este un subiect politic dificil și administrația centrală trebuie să dea dovadă de curaj și voință politică.

Programele de activitate ale Guvernelor Republicii Moldova, începând cu anul 2009, au accentuat necesitatea implementării procesului de descentralizare a puterii și asigurarea autonomiei locale. Deși Strategia Națională de Descentralizare [4] include expres ca și obiectiv implementarea reformei administrativ-teritoriale, până la realizarea acestui deziderat nu s-a ajuns.

După alegerile parlamentare din 2019 în Programele de activitate a Guvernelor Re-

publicii Moldova aceste priorit ti nu se mai regăsesc. Mai mult, în Programul de activitate al Guvernului instalat după 14 noiembrie 2019, continuarea reformelor de descentralizare  i consolidare a administrației publice locale nu se prezintă. Experien a internațională atestă că astfel de reforme sunt unele din cele mai dificile din punct de vedere tehnic  i politic.

Una din barierele de bază este posibilitatea schimbare a prezen ei reprezentanților partidelor politice în teritoriu. Cele 898 de consilii locale existente oferă pozi ii politice  i roluri de lideri în comunitate pentru 12,000 de reprezentan i, majoritatea aleși pe liste de partid.  n urma amalgamării ar fi doar circa 3,000 de pozi ii alese – o reducere drastică a pozi iilor politice  i de influență oferite elitelor locale de partid [5].

Cu toate acestea, practic, toate țările din regiune au trecut prin acest proces  i reformele au vizat reducerea numărului de UAT de nivel I prin amalgamare  i consolidare a capacit ii de furnizare a serviciilor publice. Instrumentele utilizate în acest sens, au fost diferite, iar pentru amortizarea procedurilor radicale de reformare s-a apelat la un proces etapizat care a cuprins, în primă etapă, amalgamarea voluntară a UAT urmată de o a doua etapă cu amalgamarea normativă (obligatorie). Prin amalgamare se înțelege contopirea unităților administrativ-teritoriale sau fuziunea a două sau mai multe entită i municipale într-o organiza ie de dimensiuni mai mari. Amalgamarea teritorială poate fi voluntară sau obligatorie.

Pentru a fundamenta criteriile  i diferitele scenarii de amalgamare voluntară este necesară mai  nt i o scurtă trecere în revistă a celor mai recente experien e internaționale de reformă teritorială, voluntară sau normativă. Cel mai recent exemplu de amalgamare voluntară se consideră Ucraina. Procesul de amalgamare

s-a început în 2014/2015  i este în continuare p nă la alegerile locale generale din 2020. Inițial Ucraina avea aproximativ 11000 de UAT-uri rurale  i urbane de mici dimensiuni, iar procesul de amalgamare a pornit de la un set de criterii  i condiții administrative stabilit la nivel central  i care era derivat la nivel regional (oblast) prin aș a numitele „planuri de perspectivă” care stabileau niște structuri dezirabile de amalgamare. Criteriile esențiale folosite se referă la mărime măsurată ca număr de populație, distanțe dintre noul centru al UAT  i limita administrativă (ceea ce aproximează accesibilitatea serviciilor publice), capacitate fiscală  i administrativă, alte condiții. Procesul de amalgamare poate fi inițiat fie de primari, fie de 1/3 dintre membrii consiliului local, fie în anumite condiții de cetățeni, iar modul de structurare al noii UAT poate să țină cont sau nu de „planurile de perspectivă” – oricum planul concret de amalgamare trebuie aprobat la nivel central. După aprobare, datele sunt transmise Autorității Electorale Permanente a Ucrainei pentru a organiza alegeri locale speciale în noile UAT-uri amalgamate.

Noile UAT-uri amalgamate se bucură de o reală autonomie locală: primesc mult mai multe resurse financiare decât vechile UAT-uri, atât sub forma unor cote diferite din impozitele naționale partajate, c t  i sub forma unor granturi pentru investiții sau cheltuieli generale. Pe de altă parte primesc  i mult mai multe funcții  i autonomia de a decide asupra modului de a furniza servicii publice.

Rezultatele obținute până în iulie 2019 în Ucraina: 881 UAT amalgamate cu alegeri locale organizate  i alte 44 în care alegerile urmează să fie organizate, care grupează 4277 de vechi UAT. UAT-urile amalgamate reprezintă 39% din totalul vechilor UAT-uri (au mai rămas de amalgamat 6684), 39,7% din suprafața Ucrainei  i 28,3% din populație [6]. Noile UAT-uri amalgamate

variază mult în dimensiuni: de la 1000 de locuitori la 373000, cu o populație medie de circa 10000 de locuitori.

Alte exemple de reformă teritorială, chiar dacă nu pe baza amalgamării voluntare, sunt în țările baltice (Letonia, Estonia), Albania – în toate aceste cazuri s-au stabilit limite minime pentru populație (5000 de locuitori) și limite minime pentru populația așezării centrale în jurul căreia se face fuziunea (2000/2500 locuitori). De asemenea, s-a folosit ca indicator foarte important distanța dintre centru și periferie pentru noile autorități locale amalgamate – de ex. Albania a ajuns și la distanțe de 50 km, ceea ce a creat probleme semnificative pentru comunitățile izolate din zona montană.

Din punct de vedere al respectării criteriilor legale de formare a unei UAT, azi multe UAT pot fi declarate ca fiind în afara legii. Însă, actualmente, nu există cadru normativ ce ar obliga UAT să se conformeze benevol prevederilor legale, adică să se reorganizeze în mod forțat în condițiile consolidării administrative sau amalgamării unităților administrativ-teritoriale.

În prezent noțiunea de amalgamare nu este reglementată de legislația Republicii Moldova. Doar în Legea nr. 68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018, se stipulează că, fragmentarea administrativă excesivă generează lipsa de eficiență și se propune realizarea unor activități de amalgamare a unităților administrativ-teritoriale sau consolidarea administrativă, astfel încât să fie respectate principiile și criteriile de eficiență, să crească accesul beneficiarilor la serviciile publice și, implicit, calitatea acestor servicii.

În acest context, din punct de vedere al modificării cadrului normativ, în principal, există două opțiuni pentru reglementarea procesului de amalgamare voluntară a

UAT: 1) introducerea unui capitol în Legea nr. 764-XV privind amalgamarea voluntară și ajustarea cadrului normativ corespunzător, și 2) aprobarea unei legi dedicate amalgamării voluntare și ajustarea cadrului juridic din domeniu.

Ținând cont de necesitatea stringentă de eficientizare a structurii teritorial-administrative și importanța acestui proces pentru consolidarea capacităților APL considerăm mai fezabilă a doua opțiune.

Legea amalgamării voluntare urmează să stabilească cadru juridic și organizațional privind inițierea și realizarea amalgamării voluntare, facilitarea acestui proces, precum și crearea premiselor pentru optimizarea structurii administrativ-teritoriale (amalgamarea obligatorie (normativă)). Legea nouă va trebui să includă:

- noțiunile de bază și principiile amalgamării;
- procedura de inițiere și demarare a amalgamării;
- subiecții și competențele autorităților centrale și locale;
- modalitatea de gestionare a patrimoniului public a fiecărei localități amalgamate;
- modul de participare a locuitorilor la soluționarea întrebărilor specifice unei localități din UAT amalgamată crearea unei noi autorități publice centrale, de coordonare a procesului de amalgamare la nivel central.

Printre principiile amalgamării voluntare a UAT urmează să se regăsească:

- Inițierea voluntară a asocierii mai multor localități;
- Respectul principiilor autonomiei locale;
- Accesului egal al cetățenilor UAT amalgamate la serviciile publice;
- Suport din partea statului - informațional, educațional, organizatoric, metodologic și financiar.

Este necesar ca printr-un act normativ să se aprobe criteriile amalgamării:

- 1) Populația minimală pentru o nouă UAT

amalgamată, de exemplu, 5000 persoane;

2) Distanța maximă între centru și limita administrativă a UAT amalgamată și existența infrastructurii de transport între UAT-uri;

3) Parametrii așezării centrale, în jurul căreia se face amalgamarea voluntară și care va deveni centrul noului UAT (populație, vechime, reședința structurilor de cooperare inter-municipală existente etc.);

4) Metodologia de aprobare a planurilor de amalgamare, de exemplu, poate fi la nivelul Cancelariei de Stat, sau a unei Comisii în subordinea Cancelariei de Stat cu reprezentanții unor ministere;

5) Procedura de încetare a mandatului aleșilor locali și succesiunea responsabilităților de la UAT vechi spre UAT amalgamată, etc.

 n concluzie putem rezuma că reforme-

le teritoriale nu sunt ușor de realizat: este nevoie de analize detaliate ale situației existente, clarificarea problemelor cu care se confruntă administrația publică locală, dar și o viziune clară a obiectivelor ce se doresc atinse, un plan tehnic bine detaliat, care ia în considerare atât efectele pozitive, c t și cele negative. Reformarea este un proces destul de îndelungat de comunicare și participare publică și un plan de implementare atent elaborat. Toate acestea sunt cerințe pur tehnice, dar reușita este condiționată și de factori politici: voința de reformă a guvernului, capacitatea de a comunica de ce și cum se va face reforma, capacitatea de a obține un consens politic și social c t mai larg, inventivitate și consecvență.

BIBLIOGRAFIE

1. [6] Chatham House Research Paper: Ukraine's Decentralization Reforms Since 2014 – Initial Achievements and Future Challenges, Valentyna Romanova and Andreas Umland, Ukraine Forum, September 2019, pag în: <https://www.chathamhouse.org/publication/ukraine-s-decentralization-reforms-2014-initial-achievements-and-future-challenges>

2. [1] Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764-XV din 27.12.2001.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16 art. 53.

3. [2] Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 art. 91

4. [4] Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018, nr. 68 din 05-04-2012.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 art. 465.

5. [3] Raport GiZ Studiu privind Scenariile de Reformă Administrativ Teritorială, Chișinău, decembrie 2018.

6. [5] Raport privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova, PNUD, Chișinău 2015, pag. 7, 20.  n: https://www.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/Raport%20privind%20optiunile%20de%20reforma%20administrativ%20teritoriala%20a%20Republicii%20Moldova_24_03_2015.pdf

Prezentat: 23 octombrie 2020.

E-mail: onorislegis@gmail.com

BUNA GUVERNARE ȘI TRANSPARENȚA ÎN ACTIVITATEA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

GOOD GOVERNANCE AND TRANSPARENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION

DOI: 10.5281/zenodo.4300386

CZU: 35:323

Elena VESELOVSCAIA,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Good governance in short time became a synonym of democratic and development state where the rule of law is essential basis for prosperity. Being grounded on several essential principles as: transparency, participation, effectiveness and efficiency, inclusiveness and responsibility, good governance is highly demanded by citizens and appreciated by external donors and partners. Therefore, in order to strengthen good governance principles, Republic of Moldova developed strong legal background trying to observe its obligations undertaken upon signing European treaties and conventions and meet citizens expectations in promotion of transparency, combating corruption and participatory values.

Keywords: good governance, law, transparency, participation, integrity.

REZUMAT

Buna guvernare a devenit un sinonim al democrației și dezvoltării, în care statul de drept este baza esențială pentru prosperitate. Fiind fundamentată pe următoarele principii esențiale: transparența, participarea, eficacitatea și eficiența, incluziunea și responsabilitatea, buna guvernare a devenit un deziderat al cetățenilor și o realizare apreciată de către donatorii și partenerii externi. Prin urmare, pentru a întări principiile bunei guvernări, Republica Moldova a dezvoltat un cadru legal vast, încercând să-și respecte obligațiile asumate prin semnarea tratatelor și convențiilor europene și să satisfacă așteptările cetățenilor în combaterea corupției, promovarea transparenței și a valorilor participative.

Cuvinte-cheie: buna guvernare, lege, transparență, participare, integritate.

Buna guvernare, un concept utilizat tot mai des drept definiție a unui stat dezvoltat, ce urmărește cu precauție valorile democratice, participarea cetățenilor, lupta împotriva corupției. Buna guvernare a devenit termen indispensabil ce definește un stat ideal. Dacă conceptul de bună guvernare apare odată cu dezvoltarea civilizației, atunci termenul nemijlocit a

fost pentru prima dată definit oficial în 1992 de Banca Mondială [11], reprezentând „factor decisiv în crearea și consolidarea unui mediu care stimulează dezvoltarea solidă și echitabilă, care constituie, totodată, o completare esențială a politicilor economice robuste”. Alte definiții propuse ulterior subliniază aceleași parametri dimensionali (Tabelul 1).

Tabelul 1. Defini ii ale Bunei Guvernări.

Autor/ Organizația	Defini�ia
PNUD (1997)	Buna guvernare este caracterizată drept act „participativ, transparent ... responsabil ... eficient și echitabil ... care promovează statul de drept ... priorităţile politice, sociale �i economice, se bazează pe consensul larg în societate �i prin faptul că vocile celor mai săraci �i celor mai vulnerabili sunt auzite în decizie - preluarea alocării resurselor de dezvoltare”.
USAID (2005)	Guvernan�a democratică se caracterizează prin „transparen�a, pluralism, implicarea cetăţenilor în luarea deciziilor, reprezentare �i responsabilitate; concentr�ndu-se în special pe cinci domenii: consolidarea legislativă, descentralizarea �i guvernan�a locală democratică, anticorupția, relațiile civil-militare �i îmbunătăţirea implementării politicii”.
OCDE (2001)	Buna guvernare are 8 caracteristici majore. Este participativă, orientată spre consens, responsabilă, transparentă, rentabilă, eficientă, echitabilă, inclusiv� �i respectă statul de drept. Corup�ia este minimizată, punctele de vedere ale minorităţilor sunt luate în considerare �i vocile celor mai vulnerabili din societate sunt auzite în procesul decizional [1] .

Termenul de bună guvernare a fost  mbr ţit  nu doar de mediul academic, ci  i de institu iile internaționale - Programul Na iunilor Unite pentru Dezvoltare (P.N.U.D.)  i Organizația pentru Dezvoltare  i Cooperare Economică (OECD), comunitatea donatorilor, acesta devenind în scurt timp o garan ie a recep ion rii asistenței financiare externe.

Astfel, din defini iile de mai sus se conturează următoarele principii de bună guvernare reflectate în literatura de specialitate:

- participarea cetăţenilor, actorilor sociali în procesul de luare a deciziilor, astfel în sistemul politic;

- responsabilitatea derivată din principiul suprema iei legii ce implică răspunderea instituțiilor publice, instituțiilor private, organizațiilor societăţii civile fa  de cei care vor fi afecta i de deciziile luate sau ac iunile lor;

- transparen a, reprezentând pilonul de bază al democra iei  i mijlocul eficient în promovarea integrităţii  i combaterii corupției. „Transparen a implică circula ia liberă a informa iei  i disponibilitatea acesteia celor care sunt viza i de deciziile în cauză  i implementarea acestora. Informa ia este comprehensivă  i furnizată în forme  i prin mijloace u or inteligibile” [10];

- eficacitate  i eficien a implică folosirea prudentă a resurselor umane  i financiare, asigurând, în același timp, eficien a proceselor  i instituțiilor ce activează în folosul cetăţeanului;

- echitatea  i includerea se demonstrează prin faptul incluziunii tuturor grupurilor sociale în procesele societăţii. Aceasta presupune că tuturor grupurilor sociale, în special celor vulnerabile, li se acordă  ansa de a- i îmbunătăţi nivelul de bunăstare;

- receptivitatea instituțiilor statului față de nevoile reale ale cetățenilor;

- supremația legii conturată prin instituțiile de drept ale statului, funcționale, echidistante și imparțiale, precum și un cadru legal actualizat. Protejarea deplină a drepturilor omului, independența sistemului juridic asigură un grad sporit de încredere a cetățeanului în instituțiile de drept.

Odată cu prăbușirea sistemului sovietic, în Republica Moldova buna guvernare – transparența, combaterea corupției, procesul decizional participativ devin un deziderat indispensabil pentru societate, iar odată cu procesul de descentralizare calitatea guvernării la nivel local devine decisivă. În suportul consolidării principiilor bunei guvernări încep procesele de armonizare a legislației cu cea europeană și, drept rezultat, se conturează pilonii de bază ce ajută nemijlocit la menținerea și promovarea valorilor democratice. Astfel, în 2008 este aprobată și publicată Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008 [7], care stabilește normele aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, altor autorități publice, reglementând raporturile lor cu cetățenii, cu asociațiile constituite în corespundere cu legea, cu alte părți interesate în vederea participării la procesul decizional. Aceasta reglementează principiile transparenței procesului decizional (art. 5), obligațiile autorităților publice (art. 7), accesul la proiectele de decizii (art. 10), informarea publicului referitor la deciziile adoptate (art. 15), rapoartele privind transparența în procesul decizional (art. 16). Această lege vizează și alt principiu al bunei guvernări menționat mai sus – participarea, în special prin art. 13, participarea la ședințele publice, art. 11 - consultarea părților interesate etc.

Este evident că principiul transparenței este strict legat de accesul la informații, dreptul cetățenilor reglementat prin lege de a solicita și de a recepționa informații de la autoritățile publice și, astfel, cu participarea informată a factorilor interesați, contribuie la luarea deciziilor corecte și utilizarea eficientă a resurselor. Prin urmare, transparența, accesul la informație sunt fundamentale pentru funcționarea eficientă a democrațiilor. Drept analiză a implementării legii privind transparența în procesul decizional nr. 239, precum și a impactului acesteia la nivelul autorităților publice centrale servește „Raportul privind asigurarea transparenței în procesul decizional de către autoritățile administrației publice centrale” pentru anul 2019 [8]. Conform datelor prezentate în raport, pentru anul 2019, 14 autorități publice centrale au apreciat că cele mai eficiente mecanisme de consultare publică sunt: ședințele de lucru/crearea grupurilor de lucru permanente sau ad-hoc, dezbaterile publice, solicitarea opiniilor experților în domeniu/organizațiilor societății civile, raportând un număr de circa 675 astfel de modalități aplicate/organizate. Din numărul total de circa 2429 de recomandări recepționate de la cetățeni, asociații obștești, sindicate, asociații de patronat, reprezentanți ai mediului de afaceri, parteneri de dezvoltare și alte părți interesate, au fost acceptate 1173 de recomandări, sau circa 48,3 % din recomandări.

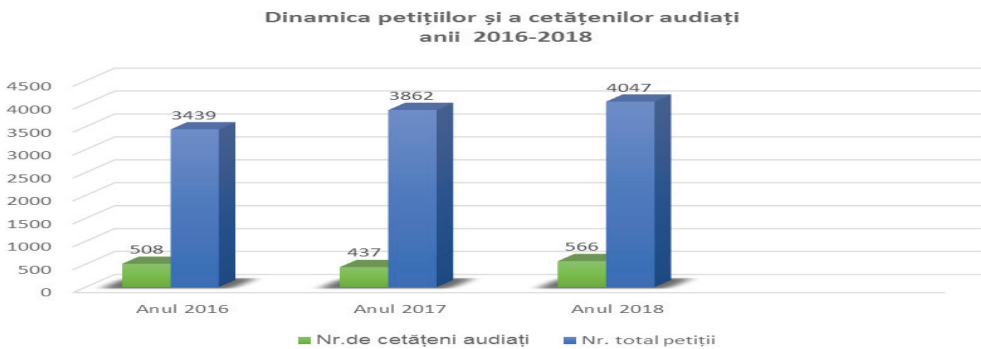
Conform aceluiași raport, doar 6 din 20 autorități ale administrației publice centrale au prezentat informații la compartimentul procesului de consultare a proiectelor de decizii. 6 autorități ale administrației publice centrale au „publicat programele (trimestriale/anuale) de elaborare a proiectelor de decizii, cu indicarea proiectelor care urmează a fi supuse obligatoriu consultării publice, iar 11 din

20 au publicat raportul anual al autorităţii publice privind transparenţa procesului decizional.”

Legea privind accesul la informaţie, nr. 982 din 11.05.2000 [6] reglementează raporturile dintre furnizorul de informaţii şi persoana fizică şi/sau juridică în procesul de asigurare şi realizare a dreptului constituţional de acces la informaţie, precum şi principiile, condiţiunile, căile şi modul de realizare a accesului la informaţiunile ofici-

lectivelor pe care le reprezintă. Conform statisticii publicate de Cancelaria de stat (reprezentate în Tabelul 2), cetăţenii Republicii Moldova au început să utilizeze acest drept mult mai des în ultimii ani.  ntruc t încă nu sunt făcute publice datele pentru anul 2019, conform datelor disponibile din anul 2018, Cancelaria de Stat a examinat 4047 de petiţii ale cetăţenilor, cu 185 petiţii mai mult decât în anul 2017 şi 608 petiţii mai mult decât în anul 2016.

Tabelul 1. (sursa <https://cancelaria.gov.md/ro/content/fluxul-de-petitii-cadrul-cancelariei-de-stat-anul-2018>).



ale, aflate în posesia furnizorilor de informaţie. Articolul 15  ntitulat „Examinarea cererilor privind accesul la informaţie ” a prezentei legi prevede: „Cererile scrise cu privire la accesul la informaţie vor fi înregistrate în conformitate cu legislaţia cu privire la registre şi petiţionare.” Astfel, se identifică un alt mijloc de transparentizare a activităţii administraţiei publice şi anume prin petiţiile publice care sunt o formă de adresare a diferitor probleme în atenţia autorităţilor publice, contribuind în mod evident la transparentizarea activităţii autorităţilor. Acest drept este prevăzut de Constituţia Republicii Moldova, articolul 52 [2]. Dreptul de petiţionare: (1) Cetăţenii au dreptul să se adreseze autorităţilor publice prin petiţii formulate numai în numele semnatarilor. (2) Organizaţiunile legal constituite au dreptul să adreseze petiţii exclusiv în numele co-

 n pofida bazei legislative existente, eforturilor comunităţii donatorilor în promovarea transparenţei şi accesului la informaţie, aceste valori r m n departe de a fi promovate plenar. Astfel, potrivit raportului Freedom House din martie 2020 [3], „Articolul 19 din Declaraţia Universală a Drepturilor Omului prevede: „Orice om are dreptul la libertatea opiniilor şi exprimării; acest drept include libertatea de a avea opinii fără imixtiune din afară, precum şi libertatea de a căuta, de a primi şi de a r sp ndi informaţii şi idei prin orice mijloace şi independent de frontierele de stat.” în mod similar, articolul 34 din Constituţia Republicii Moldova prevede că dreptul public de acces la informaţii nu poate fi restricţionat, iar autorităţile publice trebuie să informeze cetăţenii în mod corespunzător. Dreptul la informaţie prevede asigurarea dreptu-

lui cetățenilor de a avea acces la orice informație de interes public (34.1) dar și obligativitatea administrației de asigurarea informării corecte a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal (34.2). De asemenea, Constituția Republicii Moldova garantează cetățenilor dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor (art. 39).

Cu toate acestea, de-a lungul celor trei decenii de independență a Republicii Moldova, accesul la informație sau, mai degrabă, restricția la acest drept, a fost desemnată ca una din cele mai presante probleme cu care se confruntă mass-media și prin extensie cetățenii Republicii Moldova. Deși au fost adoptate anumite legi care vizează asigurarea dreptului fiecărui cetățean de a solicita și de a primi informații de la instituțiile publice, datele disponibile arată că îmbunătățirile au fost minore. Eforturile de transparentizare a procesului de luare a deciziilor dar și a administrației publice ca atare, promovarea principiului de eficiență și eficacitate în folosirea banilor publici, promovarea accesului la informație au servit drept imbold pentru adoptarea pachetului legislativ privind integritatea și anume: Legea nr. 132 din 17.06 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Legea nr. 133

din 17.06. 2016 privind declararea averii și a intereselor personale, Legea nr. 134 din 17.06. 2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care face parte din pachetul de legi privind integritatea.

Astfel, începând cu ianuarie 2018, depunerea, publicarea și verificarea electronică a declarațiilor de avere a devenit obligatorie pentru funcționarii publici în Republica Moldova, fapt ce asigură într-o oarecare măsură diminuarea riscului de îmbogățire ilicită și oferă accesul cetățenilor la informațiile privind averea și veniturile funcționarilor.

Concluzie. Cadrul legal al Republicii Moldova reprezintă un mare potențial pentru asigurarea transparenței, combaterii corupției, responsabilității, incluziunii și celorlalte principii ale bunei guvernări. Cu toate acestea, există un șir de măsuri care urmează a fi întreprinse până când toate legile ce servesc drept imbold pentru consolidarea bunei guvernări vor fi implementate cu adevărat în practică. Accesul la informație reprezintă dreptul fundamental al cetățenilor de a solicita și de a primi informații de la autoritățile publice. Acest drept este un garant al democrației, consolidează responsabilizarea autorităților, iar participarea factorilor interesați la luarea deciziilor este pilonul indispensabil de funcționare eficientă a democrațiilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Dacian C. Dragos, Bogdana Neamtu & Roger E. Case Studies in Good Governance, Tradus și adaptat din LAW IN ACTION, Hamli 2011.
2. Constituția Republicii Moldova, 2004, art. 34, 39,52;
3. Gotișan V., Ionel N., „De ce accesul la informație mai este o problemă în Republica Moldova”, Freedom House, Martie 2020, No. 10. În: <https://freedomhouse.org/country/moldova/freedom-world/2020>
4. Legea nr. 132 din 17.06 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 245-246 din 30.07.2016.
5. Legea nr. 133 din 17.06. 2016 privind declararea averii și a intereselor personale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 245-246/513 din 30.07.2016.

6. Legea nr. 134 din 17.06. 2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care face parte din pachetul de legi privind integritatea. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 256-264 din 12.08.2016.

7. Legea privind accesul la informație nr. 982-XIV din 11 mai 2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 88-90 din 28 iulie 2000.

8. Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 215-217/798 din 05 decembrie 2008.

9. Raport privind asigurarea transparenței în procesul decizionale către autoritățile administrației publice centrale 2019, Cancelaria de Stat În: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_narativ_2019_completat.pdf

10. Șaptefrați T., „Buna guvernare: caracteristici, dimensiuni și metode de evaluare”, în „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică trimestrială, nr. 3, iulie-septembrie 2015, p. 21-29.

11. World Bank. 1992. Governance and development (English). Washington, DC: The World Bank, pag. 1. În: <http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/Governance-and-development>.

Prezentat: 29 mai 2020.

E-mail: Elena.veselovskaia@gmail.com

PROVOCĂRI, TENDINȚE ȘI MODIFICĂRI ALE MEDIULUI ECONOMIC AL ACTIVITĂȚII BANCARE ÎN RA- PORT CU TEHNOLOGIILE INFORMAȚIONALE

CHALLENGES, TRENDS AND CHANGES IN THE ECONOMIC ENVIRONMENT OF BANKING IN RELATION WITH INFORMATION TECHNOLOGIES

DOI: 10.5281/zenodo.4300390

CZU: 336.7:004

Sergiu BUNICI,
doctorand,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

The approach to the problem of information efficiency on financial markets is based on the assumption that the market cannot be in a balanced state, as long as there is a different understanding (asymmetry) of information about the external environment. The lack of fair and complete information becomes an impediment for the adoption of adequate and optimal solutions by the subjects. Information efficiency can only be seen as a limit to be aspired to, as real financial markets have a remaining amount of imperfect information, which influences the efficiency of the solutions adopted. For example, in the credit market, the existence of an unequal distribution of information between creditors and debtors can lead to the effect of rationalizing the loan, ie to limiting the bank's supply with the existence of demand for it.

Keywords: *information technologies, innovation component, financial services, financial markets, new banking products, information technologies outsourcing.*

REZUMAT

Abordarea problemei eficienței informaționale pe piețele financiare se fondează pe presupuziția că piața nu se poate afla în stare echilibrată, atâta timp cât pe ea se află o înțelegere diferită (asimetria) a informației privitor la mediul extern. Lipsa unei informații juste și depline devine un impediment pentru adoptarea soluțiilor adecvate și optime de către subiecți. Eficiența informațională poate fi privită doar ca o limită la care se poate de aspirat, deoarece piețele financiare reale dețin o cantitate rămasă de informație imperfectă, care influențează eficiența soluțiilor adoptate. De exemplu, pe piața creditară existența unei distribuiri inegale a informației între creditori și debitori poate duce la efectul raționalizării creditului, adică la limitarea ofertei băncii cu existența cererii pentru el.

Cuvinte-cheie: *tehnologii informaționale, componenta inovațională, servicii financiare, piețele financiare, roduse noi bancare, externalizarea tehnologiilor informaționale.*

Tabelul 1.5. Clasificarea inova iilor bancare.

Criteriu	Tipul inova�iei
Cauza apari�iei	Reactive (reac�ia la inova�iile utilizate în activitatea concuren�ilor) Strategice (au caracter preventiv)
Obiectivele	Opera�ionale (curente, de scurtă durată) De perspectivă (de lungă durată)
Conținutul func�ional	De producție Intelectuale De gestionare Financiare
Obiectul (esen�a)	De produs (un nou produs, servicii) Procese (tehnologiile, schemele de gestionare �i deservire a clienților, modelele de comportament)

Sursa: [1].

O  mbinare str ns  dintre inova ii  i mediul financiar se consideră o caracteristică a esen ei „noii economii”. De aceea procesele inovaționale trebuie să fie analizate într-o rela ie reciprocă cu modificările din domeniul financiar  i, în special, din cel bancar. Fără o astfel de abordare va fi imposibil de con tientizat schimbarea calitativă care a avut loc în anii 1990, orientată spre fortificarea rolului componentei inovaționale în economie, în genere se evidențiază  i clasifică inova iile posibile versus băncile.

Cercet nd direc iile modificărilor ce au loc, autorul ajunge la concluzia că tendin a principală, legată de acțiunea globalizării  i a revolu iei tehnologice, constă în dezvoltarea DBD. Evoluția sistemului bancar spre crearea modelului deservirii bancare la distan a este condi ionat  de un  ir de caracteristici obiective a mediului economic  i social, în care există băncile. O influența deosebită o exercită următorii factori: concurența cresc nd , factorul timp  i mijloacele de comunicare în permanentă evolu ie.  n legătură cu orientarea principală spre DBD, func iile re elei existente cu amănuntul se îngustează treptat  i filialele amintesc tot mai

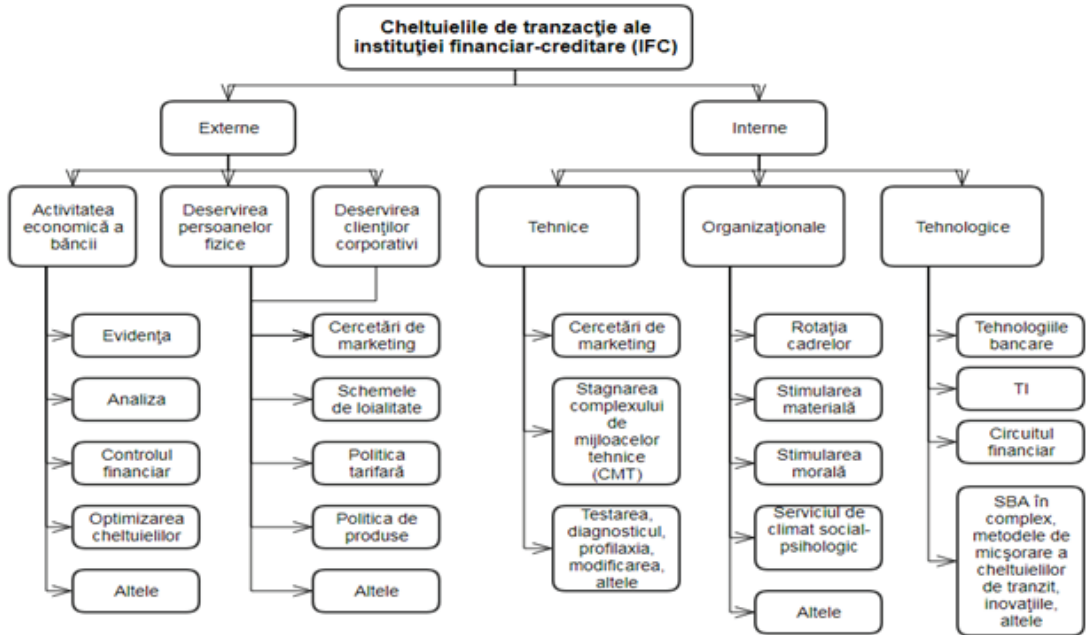
mult de centre specializate de prestare a serviciilor.

 n același timp, există un  ir de limitări. Pia a moldovenească a serviciilor financiare se caracterizează print-un nivel înalt de pierderi în tranzacții, care apar în legătură cu funcționarea ineficientă a sistemului de decontări, cu riscuri de încălcare a drepturilor investitorilor, cu utilizarea informa iei de insider, costul înalt al serviciilor infrastructurii în domeniul financiar, cu structura insuficient de transparentă a propriet ii, ceea ce în totalitate duce la costul înalt al capitalului.

Abordarea problemei eficienței informaționale pe piețele financiare se fondează pe presupozitia că piața nu se poate afla în stare echilibrată, at ta timp c t pe ea se află o înţelegere diferită (asimetria) a informa iei privitor la mediul extern. Lipsa unei informa ii juste  i depline devine un impediment pentru adoptarea solu iilor adecvate  i optime de către subiec i,  i anume pe baza lor este posibilă realizarea unei stări optime  i echilibrate conform principiului Pareto.

Cheltuielile de tranzacție în activitatea bancară pot fi eviden iate  i clasificate în felul următor (figura 1.5.).

Fig. 1.5. Clasificarea cheltuielilor de tranzacție a băncii [elaborată de autor, în baza literaturii studiate].



Eficiența informațională poate fi privită doar ca o limită la care se poate de aspirat, deoarece piețele financiare reale dețin o cantitate rămasă de informație imperfectă, care influențează eficiența soluțiilor adoptate [2]. De exemplu, pe piața creditară existența unei distribuiri inegale a informației între creditori și debitori poate duce la efectul raționalizării creditului, adică la limitarea ofertei băncii cu existența cererii pentru el. Atunci, în conformitate cu logica lui Stiglitz J. E. și Walsh C. E. [3], echilibrul pe piață va exista în punctul în care cererea întrece oferta creditului, iar băncile, în loc să ridice dobânda la credit, vor limita conștient oferta lui.

În timpul de față, sistemul financiar mondial devine tot mai mult un complex global informațional-financiar. De aceea funcționarea băncilor depinde ca niciodată de schimbările ce au loc în mediul extern. După cum menționează H. Peronkevich, aceste modificări se desfășoară pe câteva niveluri: global, regional și național.

Dacă e să evidențiem cei mai impor-

tanți factori care au influențat în ultimii 30 de ani asupra formării mediului inovațional în domeniul financiar din străinătate și care au determinat orientările de bază a transformărilor în evoluția inovațională a băncilor, ei pot fi uniți în grupuri.

În primul rând, globalizarea piețelor financiare, ceea ce determină trecerea la o piață mai omogenă a serviciilor financiare.

În al doilea rând, liberalizarea și deregularea piețelor financiare naționale, și ca urmare – apariția noilor actori pe piața financiară care nu sunt bănci (furnizorii de noi tehnologii bancare, firme de telecomunicații, markete financiare etc.).

În al treilea rând, apariția unor canale de înaltă tehnologie de prestare a noilor tipuri de servicii, imposibile să existe fără dezvoltarea TI.

În al patrulea rând, trecerea la sisteme tehnologice comunicaționale integrate în plan mondial, care oferă posibilitatea de a forma într-un singur format un complex de servicii.

Utilizarea detaliată a tehnologiilor noi pentru deservirea clienților băncii este prezentată în lucrările [4]. Sub influența factorilor externi de proporții în practica bancară de peste hotare se întâmplă următoarele schimbări inovaționale:

1. Modificarea structurii și a aspectului băncii în totalitate:

a. „Caracterul de multe canale” în combinarea tehnologiilor și instrumentarelor noi și tradiționale.

b. Dispozitive de autoservire (informaționale, mono- și poli-funcționale) și DBD, inclusiv cu utilizarea Call-centrelor, a rețelei Internet și a canalelor de acces fără cablu.

c. VIP-consultații personale.

2. Utilizarea complexă a tehnologiilor noi informaționale și comunicative pentru marketing (inclusiv a celui tradițional).

3. Produse noi bancare (servicii) pe baza noilor tehnologii bancare și financiare: gestionarea contului, semnătura electronică digitală (SED), instituțiile financiare (bursele, băncile).

4. Colectarea, păstrarea și prelucrarea analitică a informației statistice; noile posibilități ale controlului intern și ale auditului.

5. Schimbările în calificarea angajaților: manager de produse, consultant, specialist în tranzacții și consulting.

Dezvoltarea zonelor de autoservire permite băncilor de a micșora solicitarea specialiștilor din secțiile de operațiuni și case de marcaj, micșorând numărul de angajați care efectuează operațiuni de rutină, redistribuind sarcina de la munca neconvenabilă din punctul de vedere economic spre munca de eficiență înaltă a managerilor, care se ocupă de serviciile de creditare, consulting sau forme noi de servicii [5].

Terminul „Zona de autoservire” include atât dispozitive simple - bancomate, cât și secțiile pe deplin automatizate ale bănci-

lor, care sunt niște încăperi, utilizate cu utilaj special bancar, ce acordă servicii non stop în regim automat.

Aceste servicii pot fi următoarele:

- lucrul individual al clientului cu conturile personale (curente, depozite, de card): transferul mijloacelor bănești de pe un cont pe altul, plata pentru serviciile comunale, primirea tichetelor de drum sau alte bonuri bancare, obținerea extraselor pentru perioada necesară, achitarea plăților etc.;

- executarea operațiunilor și serviciilor de către bancă: deservirea cardurilor pentru diferite sisteme de plată, operațiuni pentru primirea (eliberarea) de bani cash cu decontări ale mijloacelor de pe contul clientului, schimbul valutar, accesul non-stop al clientului la boxele de depozitare pentru păstrarea obiectelor de preț, eliberarea non-stop cu ajutorul lădițelor poștale VIP a documentelor cerute, obținerea informației cu privire la serviciile băncii și ale personalului, care răspund pentru diverse tipuri de activitate, cu posibilitatea de înscriere la întâlnire cu un angajat concret.

Rolul și influența TI contemporane, în special a rețelei Internet, la formarea mediului inovativ pe piețele financiare este destul de vizibilă: în ultimele decenii în domeniul financiar se observă un număr crescând de inovații de produse, bazate pe utilizarea noilor mijloace de telecomunicație și pe posibilitățile SO.

Răspunsul la întrebarea, de ce băncile care sunt conservative, cu tendință de rutină în organizarea lor, în prezent s-au apucat în mod activ de inovații, de căutarea noilor canale de promovare a propriilor servicii, se poate găsi în literatura de specialitate [6]: „răspunsul, pe semne, trebuie căutat în specificul dezvoltării economiei contemporane mondiale pe baza tehnologiilor informaționale, care constituie nucleul modificărilor inovaționale”.

Implementarea TI duce la schimbări în domeniul financiar, prezentând șanse pentru dezvoltarea noilor furnizori ale serviciilor financiare și exercitând influența asupra proceselor de consolidare în ramură la mod general. Caracterul revoluționar al TI nu este doar în posibilitatea de a realiza operațiuni financiare prin mijloace electronice, dar și a face acest lucru în regimul timpului real. Aceasta duce la ieftinirea atât a serviciilor de comunicare, cât și a costului operațiunii bancare. Cercetarea efectuată de Bank, Soft Systems pe baza unui șir de implementări ale sistemului „Capitalul Privat”, a depistat că sinecostul operațiunii de deservire a clientului se micșorează la DBD de 16 ori [7].

Băncile nu doar se acomodează la necesitățile clienților, la specificul businessului lor și modul lor de viață, care se schimbă în mod vertiginos sub influența acelorași tehnologii informaționale, dar și creează noi produse bancare, bazate pe tehnologii informaționale și comunicaționale din cele mai noi.

Totuși, tendințele mondiale în tehnologizarea întreprinderilor din sectorul bancar, prezentate de Deloitte, evidențiază faptul că succesul în transformarea digitală va depinde în final de:

- modul în care strategia, tehnologia și operațiunile colaborează pe domenii. Pentru a realiza acest lucru, excelența la gestionarea datelor, modernizarea infrastructurii de bază, îmbrățișarea inteligenței artificiale (eng. AI / Artificial Intelligence) și migrarea în cloud public ar trebui să aibă prioritate în viitorul apropiat;

- un pas cheie în oricare din aceste transformări digitale este obținerea unei manevre mai bune a datelor pentru a extrage cea mai mare valoare din investițiile tehnologice;

- eficientizarea managementului datelor – neadministrarea priorităților conflictuale dintre accesibilitatea accentu-

ată a datelor clienților și obligativitatea la confidențialitate ar putea crește riscul operațional pentru bănci;

- sistemele care procesează volume mari de tranzacții, cum ar fi depozitele de bază și platformele cu carduri de credit, vor depune, probabil, eforturi semnificative pentru a se modifica versus unele platforme de creditare care ar putea mai ușor să migreze.

Totuși, cele trei tehnologii vor schimba permanent sectorul bancar, și anume [8]:

1. Inteligența artificială – revoluția adusă de inteligența artificială va permite organizațiilor de servicii financiare să prezică mai bine nevoile clienților lor și să ofere niveluri de personalizare fără precedent.

2. Blockchain, care a apărut ca un mod alternativ potențial pentru tranzacții de plăți, vămuire și decontare și numeroase alte funcții financiare. Detaliile tehnologiei blockchain sunt oarecum complexe, dar beneficiile pentru piețele financiare sunt foarte clare (disintermediere, transparență, securitate, reducere substanțială a spargerii sistemului de date și automatizare).

3. Pe măsură ce tehnologia cloud evoluează și devine mai sofisticată, rolul său în sectorul financiar evoluează de asemenea, de la o reducere a costurilor pentru sisteme periferice, achiziții și creanțe până la un facilitator de afaceri care poate aduce flexibilitate și inovație în sistemele tradiționale pe premisă.

În general, dimensiunile și intensitatea proceselor inovatoare în domeniul bancar sunt greu de estimat fără a analiza influența globalizării. Băncile transnaționale de proporții sunt capabile, în condițiile contemporane, să obțină situația de novator. Utilizând cele mai noi TI, ele pot să colecteze mai rapid informația necesară pentru satisfacerea necesităților propriilor clienți; iar creând produse noi, vor

putea recupera investițiile făcute pentru elaborarea lor, în special ținând cont de cercul extins de clienți și diversele domenii de activitate.

Crearea „actorilor globali” în businessul bancar a fost o urmare directă a proceselor de globalizare. Caracterul internațional crescând al activității economice a dus la faptul că și companiile nu doar se îndeletnicesc tot mai activ cu comerțul extern, dar recurg și la piețele internaționale de capital pentru finanțarea propriei activități.

Băncile, urmându-și clienții, oferă nu doar servicii, legate de finanțare și realizarea operațiunilor bancare obișnuite, dar și servicii de atragere a capitalului pentru proprii clienți de peste hotare. Pe lângă aceasta, ele singure își iau rolul de emitenți ai capitalului propriu și străin pe piețele internaționale.

În lucrarea citată [9], analizând poziția băncilor față de inovații, autorul ajunge la concluzia că din punctul de vedere al strategiei în vederea asigurării avantajelor concurențiale, orientarea doar spre micșorarea cheltuielilor de operare și a timpului de realizare a proceselor de business, nu aduce beneficii de lungă durată, deoarece concurenții întreprind măsuri analoge. Doar strategia, orientată nu numai spre micșorarea cheltuielilor, dar și spre implementarea TI și a altor inovații în scopul creării și multiplicării propriului potențial inovațional, este capabilă cu adevărat să schimbe situația competitivă a băncii pe piață. Însă pentru realizarea acestui lucru este necesar de a ține cont de factorul răspândirii largi a Internetului, a TI, a căror implementare corectă duce la schimbări în structura băncii și a tipului corelării ei cu partenerii și clienții. Din punctul de vedere al teoriei neo-instituționale de transformare a structurii interne în cea de rețea, se permite atingerea unei transparențe mai mari în gestiune, deoarece se ajunge la refuzul practicii

de subvenții a direcțiilor neprofitabile, se creează o deschidere mai mare.

Îmbinarea concomitentă a necesității de micșorare a cheltuielilor cu elaborarea și implementarea noilor TI intră în contradicție. Sub influența proceselor de inovare, în timpul de față o bancă de proporții se transformă tot mai mult dintr-o structură de monolit într-un sistem de subiecți economici aflați în interconexiune, fiecare dintre care are o funcție proprie spre un obiectiv anume și poate realiza producție nu doar în interiorul sistemului, dar și pentru consumatorii externi.

Depășirea contradicțiilor dintre necesitatea cheltuielilor mari pentru implementarea sistemelor TI și ritmul accelerat al învechirii lor, poate fi realizat într-o anumită măsură de outsourcing. Pe baza experienței băncilor occidentale putem observa că dacă mai înainte în domeniul outsourcing-ului bancar nimereau domeniile auxiliare ale activității bancare, atunci în timpul de față se observă o tendință ulterioară pentru specializarea băncilor în fortificarea domeniilor-cheie și delegarea (evidențierea) celorlalte funcții altora (băncilor sau companiilor de outsourcing). Există mai multe tipuri de externalizare care au devenit comune [10]:

1. În primul rând, este externalizarea TI (eng. ITO/Information Technologies Outsourcing), care implică delegarea unui furnizor de servicii externe, responsabilitatea de a gestiona aplicații specifice pentru o instituție financiară. Soluțiile de gestionare și infrastructură a serverului, administrarea rețelei, centrele cloud izolate și dezvoltarea de software sunt cele mai comune funcții care trebuie externalizate, iar ITO este de obicei implementat pentru a economisi timpul și banii băncilor, introducând, în același timp, flexibilitate în ceea ce privește stocarea datelor, ofertele de produse și viteza prestării serviciului.

2. Externalizarea proceselor de afaceri (eng. BPO/Business Process Outsourcing). Aceasta este o metodologie stabilită pentru reducerea proceselor interne ineficiente de funcționare și implică în schimb o terță parte să gestioneze un întreg proces de afaceri, cum ar fi contabilitatea, finanțele, serviciul pentru clienți sau resursele umane. BPO oferă o propunere convingătoare de valoare comercială în ceea ce privește obținerea eficienței operaționale și reducerea costurilor și este independentă de ciclurile economice.

3. Externalizarea completă a produsului. Potrivit cercetătorilor de la PwC, această a treia formă de externalizare în sectorul bancar începe să capteze atenție în Europa și prevede ca instituțiile financiare să încheie acorduri de parteneriat cu Companii ce prestează servicii de tehnologii financiare aprobate de autoritățile de supraveghere financiară și reglementate pentru a prelua vaste schimbări ale lanțului valoric al băncii. În multe cazuri, externalizarea produsului pe deplin asigură dezvoltarea produsului, operațiunile, conformitatea, infrastructura de reglementare și IT către o terță parte - în timp ce banca își păstrează proprietatea asupra sarcinilor menționate și își concentrează timpul pe interfața clientului și a bilanțul său.

Actualmente, rezultatele arată o utilizare din ce în ce mai mare a externalizării în cadrul industriei financiare, principalii factori motori fiind creșterea eficienței și a flexibilității în cadrul modelului tradițional de afaceri din domeniu.

O altă tendință a lumii contemporane este oferta de servicii din diverse ramuri financiare dintr-o „singură mână” (un singur ghișeu), realizată în băncile occidentale, de asemenea, în cadrul colaborării. În același timp caracterul lor variază de la coordonarea pieții în cadrul parteneria-

tului și până la alianța strategică, care se bazează pe întrepătrunderea capitalului și structurile integrate pe orizontală, care presupune o mai rapidă ierarhizare coordonată.

Experiența creării și funcționării de succes a băncilor virtuale a mărit concurența pe piața prestării serviciilor bancare de înalte tehnologii, dând un imbold gigantilor banking-ului tradițional pentru ideea prestării serviciilor lor prin Internet. Multe bănci mari, care au creat anterior structuri-filiale virtuale, au fost puse în condițiile concurenței interne: banca-filială virtuală a început să concureze cu banca-mamă. Ca urmare, la moment s-a mai format încă un model de Internet-banking: băncile tradiționale, care îmbină DBD multi-channel, incluzând Internetul, cu deservirea prin rețeaua cu amănuntul, sunt numite „multicanal”.

Un studiu amplu al sectorului bancar efectuat de The Harvey Nash și KPMG printre cca. 4000 respondenți din 84 țări evidențiază principalele provocări manageriale ale domeniului, și anume:

1. Majoritatea băncilor au o strategie digitală clară. Acestea, în comparație cu media totală a industriilor, își permit un responsabil TI sau un post echivalent. Băncile înțeleg cel mai bine impactul digitalizării, dar se luptă cu angajarea și dezvoltarea persoanelor cu abilități digitale. Atunci când prioritizează investițiile digitale, băncile se concentrează puternic pe obiectivele care vizează creșterea veniturilor, cu scopul de a spori experiența clienților și de a atrage alții noi. În ciuda importanței sale ridicate, doar 28% din bănci se consideră foarte eficiente în utilizarea digitală pentru a îmbunătăți experiența clienților. Acestea sunt și mai puțin eficiente în utilizarea digitalului pentru a atrage noi clienți. La fel ca alte industrii, băncile raportează niveluri scăzute de eficiență în strategiile lor digitale.

2. Băncile sunt puțin mai optimiste în ceea ce privește bugetele IT pentru viitor decât companiile din alte industrii. Față de prioritățile IT din alte industrii, Consiliile de administrare bancară subliniază mai mult economisirea costurilor și îmbunătățirea experienței clienților. În ciuda concentrării sale pe îmbunătățirea experienței clienților, băncile nu sunt eficiente, în cel puțin, cinci capacități critice orientate către client: disponerea de o singură vizualizare a interacțiunilor clienților pe toate canalele de servicii, evaluarea profitabilității per client, crearea de experiențe interesante pentru clienți, generarea de perspective acționabile din datele clienților și utilizarea datelor clienților pentru a oferi experiențe personalizate.

3. Băncile sunt cei mai mari investitori în inteligența artificială și în platforme on-demand marketplace. Implementarea TI în bănci se realizează, în principal, în departamentele de IT și de Suport Clienți, cel mai puțin tehnologizat departament fiind cel juridic. La fel ca în cazul companiilor din alte industrii, băncile consideră că au o cultură inovatoare, experimentală, ca o componentă critică a succesului strategiilor lor digitale, 93% considerând-o ca fiind foarte sau destul de importantă.

În concluzie, autorii raportului consideră că băncile recunosc potențialul strategic oferit de tehnologiile digitale pentru îmbunătățirea experienței clienților, atragerea altor noi, îmbunătățirea eficienței proceselor de afaceri și crearea de noi modele de business. Provocarea cu care se confruntă multe bănci se transformă în oportunități de acțiune printr-o strategie bine gândită. Fără strategii și inițiative digitale bine definite, aliniate obiectivelor specifice, băncile vor rămâne în spatele companiilor de tehnologie financiară care doresc să disintermedieze modelul bancar.

Modificări ale mediului economic al

activității bancare în raport cu tehnologiile informaționale

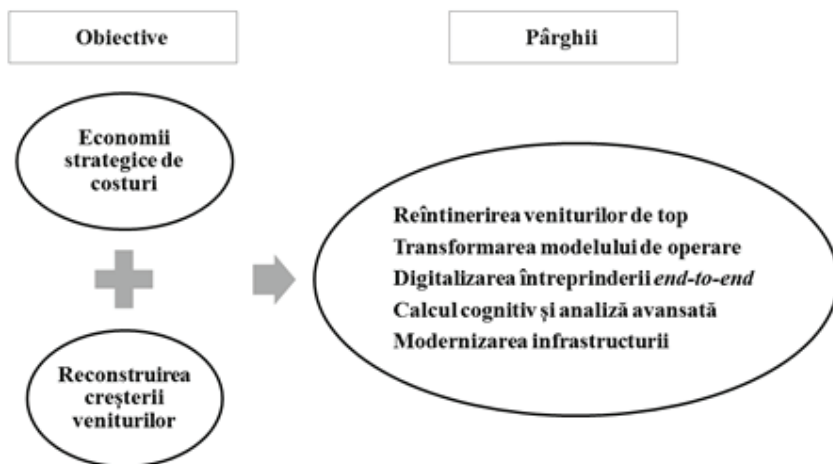
Economia informațională prezintă o structură globală, organizată complex, de multe nivele, în care prin intermediul infrastructurii informaționale și de telecomunicații se realizează activitatea conexă a participanților procesului economic.

O realizare importantă în economia informațională a devenit dezvoltarea comerțului prin intermediul mijloacelor electronice. Tot mai multe companii își transferă activitatea în Internet, începând cu o simplă pagină web și prestarea unui șir de servicii simple în rețea până la transferul majorității propriilor achitări și tranzacții în mediul cibernetic. Comerțul prin intermediul mijloacelor electronice a schimbat esențial structura relațiilor în sistemul „vanzător – cumpărător”.

În economia informațională s-a schimbat structura managementului proceselor. Instituțiile financiare ar trebui să ia în considerare transformarea rapidă a modelelor de afaceri în moduri cognitive și digitale. Aceste transformări ar trebui să includă dezvoltarea surselor alternative de venit (folosind strategii bancare de pe piață și tehnologii cognitive) și simplificarea costurilor prin:

- promovarea inițiativelor de digitalizare optimizate în întreprindere;
- crearea unei infrastructuri IT eficiente, flexibile bazate pe micro-servicii și API-uri deschise;
- utilizarea modelelor cloud pentru a eficientiza costurile și a permite creșterea estimabilă.

Instituțiile financiare care nu reușesc să devină cognitive și digitale își riscă supraviețuirea. Înfiriparea expansiunii economice globale în ciclul economic actual a determinat profituri record pentru industria serviciilor financiare. Cu toate acestea, profiturile date maschează provocările de bază ale afacerii și conduc în

Fig. 1.6. Transformarea radicală a modelului de afaceri în perspectiva IBM.

special industria spre întârzierea transformării esențiale a modelului de operare. În timp ce veniturile și profiturile s-au îmbunătățit de mai bine de un deceniu, industria a cunoscut o scădere susținută a veniturilor către active. Creșterea absolută a veniturilor din industrie nu pare să se datoreze operațiunilor mai bune ale clienților, ci mai degrabă o combinație de creștere economică înfiripată și stimulentele monetare aferente (de exemplu, relaxarea cantitativă) care favorizează creșterea nominală a activelor financiare. În timp ce industria nu a putut să îmbunătățească eficacitatea veniturilor, profitabilitatea îmbunătățită a fost obținută printr-o reducere și mai agresivă a costurilor. Această reducere susținută a costurilor a avut loc, în mare parte, fără modificarea modelului tradițional de operare bancară. Drept urmare, reducerile de costuri suplimentare pot avea mai multă influență asupra experienței clienților, rezistenței și respectării reglementărilor.

Aceste provocări reprezintă un apel clar pentru instituțiile financiare să dezvolte noi modele de afaceri. În perspectivă, industria financiară se confruntă cu un randament redus continuu al capitalurilor proprii, o creștere lentă și mărire a costurilor structurale.

Instituțiile financiare ce implementează cele mai bune practici trebuie să adopte o nouă strategie „de piață” și un model de livrare bazat pe o combinație de soluții cognitive și robotice, livrare digitală optimizată de întreprinderi, gestionare integrată a datelor și infrastructură flexibilă.

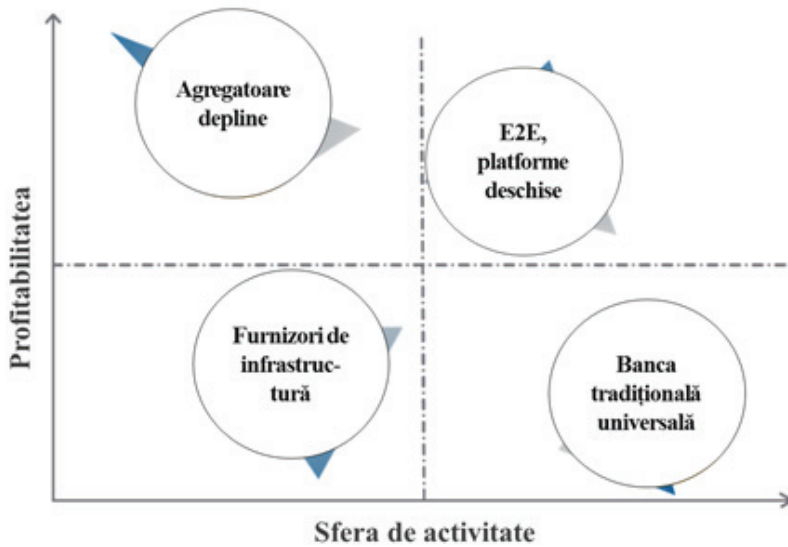
Transformarea radicală a modelului de afaceri propusă de compania IBM implică două obiective.

Acest model este adaptabil și sistemului bancar din Republica Moldova.

După cum este argumentat anterior, digitalizarea sectorului bancar creează noi modele de afaceri bancare. Dar, combinația de reglementare și tehnologie este cea care face ca noile modele de afaceri să fie o necesitate.

Modelul tradițional bancar universal și modelul furnizorului de infrastructură sunt pe cât de intens active, pe atât și diminuate în marjă, ceea ce le face neatractive. În plus, modelul bancar universal, prin faptul că impune băncii să producă și să distribuie toate produsele sale, este probabil nesustenabil. Modelul de agregator oferă posibilitatea unei rentabilități foarte mari, cu o intensitate scăzută a activului, dar va fi dificil de implementat și menținut. Astfel, este modelul de plat-

Fig. 1.7. Patru modele bancare strategice.



Sursa: Adaptată după [6].

formă integrată vertical, dar deschis, care oferă cea mai bună cale spre marjele sustenabile înalte [3]. Există 4 opțiuni strategice deschise băncilor, prezentate de compania Temenos [3]. Acestea variază în ceea ce privește sfera activităților băncilor proprii, precum și în ceea ce privește rentabilitatea (figura 1.7.).

Deci, băncile trebuie să aleagă care model să adopte pentru a face față concurenței acerbe sau să creeze un model sustenabil prin adaptarea unor noi strategii care le-ar apropia de nivelul cel mai înalt de profitabilitate.

Concluzii. Evoluția tehnologiilor în sistemul bancar începe cu automatizarea sarcinilor pentru o eficiență sporită, investirea calculatoare mainframe pentru procesarea unei multitudini de estimări, continuă cu sofisticarea TI odată cu dezvoltarea rețelelor digitale și trece printr-o serie de transformări revoluționare odată cu adoptarea tehnologiei Blockchain, care permite înregistrarea și autentificarea tranzacțiilor descentralizate. Noul cuvânt cheie „FinTech” devine obișnuit în sectorul bancar și, cu o abordare în continuă

evoluție a societății și a consumatorilor, nevoia de a ține pasul cu avansările constă în mai multe opțiuni și o experiență îmbunătățită a utilizatorului în toată lumea.

Dezvoltarea tehnologiilor de automatizare a activității bancare este legată indisolubil de dezvoltarea sistemului bancar. Inițial, dezvoltarea extensivă și puțin eficientă a sistemului bancar al Republicii Moldova era însoțită, totuși, de achiziționarea în masă a computerelor și a utilajului de rețea, ceea ce a servit drept bază pentru crearea ulterioară a TIA. Dezvoltarea de facto a tehnologiilor bancare în Moldova s-a început din a doua jumătate a anilor '90, când scăderea activității comerciale și lipsa mărfurilor de pe piață a dus la crize bancare, iar stabilizarea cursului leului a micșorat circulația operațiunilor în schimbul valutar. În plus, planul de business și procesele standard existente de lucru deveneau învechite sau intolerante cu tehnologia. În astfel de cazuri condiția de bază a dobândirii unei nivelări și a unei susțineri optime a strategiei concurențiale era schimbarea structurii ierarhice pen-

tru a corespunde tehnologiilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Yordanova, Z. Innovative Business Bank Products. In: Trakia Journal of Sciences. 2013, vol. 11, nr. 1, p. 322-330. ISSN 1313-355
2. Newnan, D., Lavelle, J. P. Engineering Economic Analysis. UK: Oxford University Press, 2013. 704 p. ISBN-13: 978-0199339273
3. Stiglitz, J. E., Walsh, C. E. Economics (Fourth Edition). NY: W.W. Norton & Company, 2006, 830 p. ISBN-13: 978-0393168174
4. Mishkin, F.S., Eakins, S. Financial Markets and Institutions (8th Edition). London: Pearson, 2014. 704 p. ISBN-13: 978-0133423624
5. Warren C. S., Reeve J. M. Financial & Managerial Accounting. USA: South-Western College Pub, 2015, 1424 p. ISBN-13: 978-0538480895
6. Sound Practices. Implications of fintech developments for banks and bank supervisors [online]. Bank for International Settlements, 2018. (accesat la 22.06.2019). ISBN 978-92-9259-128-1. În: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d431.pdf>
7. Мирошников Д. Виртуальный допфис в 16 раз дешевле, или Расчет экономической эффективности систем ДБО [online]. Банки и технологии, 2005, nr. 4, p. 23-28. (accesat la 25.11.2018). În: <https://icamgroup.ru/articles/11/>
8. Raport anual 2017 [online]. BC „Moldova-Agroindbank” SA, 2018. (accesat la 16.08.2018). În: <https://www.maib.md/files/2018/4/25/raportul-anual-consolidat/raportul-anual-consolidat.pdf>
9. Mintzberg H. Rise and Fall of Strategic Planning. USA: Free Press, 2013, 464 p. ISBN-13: 978-1476754765.
10. Outsourcing and the banking sector: Problems and prospects [online]. The Global Treasure, 2019. (accesat la 18.05.2019). În: <https://www.theglobaltreasurer.com/2019/02/11/outsourcing-and-the-banking-sector-problems-and-prospects/>

Prezentat: 9 octombrie.

E-mail: ntau1@cisr-md.org

ANALIZA CONCEPTULUI DE „INTERES PUBLIC” PRIN PRISMA LEGISLAȚIEI DIN REPUBLICA MOLDOVA

ANALYSIS OF THE CONCEPT OF „PUBLIC INTEREST” , THROUGH THE PRISM OF THE LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

DOI: 10.5281/zenodo.4300398

CZU: [342:340.134](478)

Nicolae PASCARU,
doctorand,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In the current situation, marked by the crisis caused by the COVID-19 virus worldwide, when certain human rights have been limited and sometimes even violated, in all states where the state of emergency has been established, a research dedicated to the concept of "Public interest", in the light of the legislation of the Republic of Moldova, is a current issue. The importance of the correct understanding of the notion/concept of public interest lies in the fact that the public interest serves as one of the main arguments/justifications for issuing decisions by some public authorities meant to influence in some cases the whole society.

The purpose of this article is to identify the legal framework in which the concept of public interest is used, and in what sense the legislator of the Republic of Moldova operates with the notion of public interest.

Keywords: public interest, public authority, administrative code, official information, COVID-19.

REZUMAT

 n condițiile situației actuale, marcată de criza provocată de virusul COVID-19 la nivel mondial, c nd anumite drepturi ale omului au fost limitate  i uneori chiar  i încălcate, la nivelul tuturor statelor în care a fost instaurată starea de urgen , o cercetare consacrată conceptului de „interes public”, prin prisma legislației din RM, reprezintă un subiect actual. Importan a  n elegerii corecte a no iunii/conceptului de interes public, rezidă din faptul că a nune interesul public serve te drept unul dintre principalele argumente/justificări pentru emiterea unor decizii de către unele autorităţi publice menite să influen eze în unele cazuri întreaga societate.

Scopul acestui articol, este de a identifica cadrul legal în care este utilizat conceptul de interes public  i, în ce sens, legiuitorul din RM operează cu noțiunea de interes public.

Cuvinte-cheie: interes public, autoritatea publică, codul administrativ, informa ie oficială, COVID-19.

Interesul public reprezintă un concept actual și necesar de analizat atât din punct de vedere doctrinar, cât și din punct de vedere practic, prin prisma prevederilor legale, în care legiuitorul operează cu asemenea sintagmă, or, importanța înțelegerii corecte a conceptului de interes public, reprezintă un garant al neadmiterii comiterii de abuzuri de către cei care sunt împuterniciți să emită anumite decizii de interes public care pot afecta întreaga comunitate.

Ca punct de pornire pentru analiza conceptului de interes public în legislația națională, servesc prevederile legii supreme din RM și anume Constituția RM [1], unde sintagma de interes public o identificăm în prevederile a două articole constituționale și anume în art. 34 alin. (1) și art. 127 alin. (4).

Astfel, potrivit art. 34 alin. (1) din Constituție, persoanei îi este garantat dreptul de a avea acces la orice informație de interes public. Analizând prevederile constituționale, putem menționa faptul că în redacția textului constituțional sintagma de interes public, este redată general, iar acest fapt poate permite diverse interpretări extensive, uneori defavorabile în raport cu ceea ce legiuitorul a avut în vedere prin norma constituțională, sau chiar în unele cazuri unii pot face și diferite abuzuri. În acest sens, pentru a evita asemenea situații, prevederile articolului constituțional prenotat, trebuie analizate prin prisma Legii privind accesul la informație nr. 982-XIV din 11.05.2000 (în vigoare 28.07.2000) [2], (în continuare – Legea nr. 982/2000).

Analizând prevederile Legii nr. 982/2000, putem deduce că legiuitorul nu definește expres ce reprezintă o informație de interes public, și ce categorie de informație poate fi atribuită la categoria de informație de interes public.

De asemenea, în Legea nr. 982/2000,

legiuitorul nu operează cu noțiunea de „informații de interes public”, ci cu cea de „informație oficială”. În acest sens, potrivit Legii nr. 982/2000, prin informații oficiale se subînțeleg „informații aflate în posesia și la dispoziția furnizorilor de informații, care au fost elaborate, selectate, prelucrate, sistematizate și/sau adoptate de organe ori persoane oficiale sau puse la dispoziția lor în condițiile legii de către alți subiecți de drept”. Totodată, furnizorul de informații [3], în conformitate cu competențele care îi revin, este obligat să asigure informarea activă, corectă și la timp a cetățenilor asupra chestiunilor de interes public.

Dacă legiuitorul nu definește expres în textul legii ce reprezintă o informație de interes public, atunci în literatura de specialitate, unii autori definesc informațiile de interes public ca fiind: „*orice date sursa cărora sunt instituțiile publice. La ele se referă: instituții ale administrației de stat, naționale, locale, instituții cu vocație națională, autoritățile naționale ș. a. sau chiar instituții de drept privat, dacă acestea folosesc în activitatea lor resurse publice (bugete, proiecte, personal, resurse materiale ș. a.). Caracterul public al informațiilor de interes public evidențiază faptul că aceste informații trebuie să fie accesibile opiniei publice*” [4].

De asemenea, cu titlu de drept comparat, putem menționa că în România de exemplu, legiuitorul definește în textul legii expres că prin informație de interes public se înțelege orice informație care privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități publice sau instituții publice, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informației [5].

Reieșind din cele prenotate, rezultă că interesul public în cazul accesului la informație de interes public, se referă la dreptul oricărei persoane, de a fi informată prompt, corect și clar asupra măsurilor preconizate și mai ales asupra măsurilor luate de autoritățile publice, la accesul liber la

sursele de informare publică, posibilitatea persoanei de a recepționa direct și în bune condiții emisiunile radiofonice și televizate, obligația autorităților publice de a crea condițiile materiale și juridice necesare pentru difuzarea liberă și amplă a informației de orice natură [6].

Cu referire la art. 127 alin. (4) din Constituție, putem menționa faptul că sintagma de interes public este coroborată cu bunurile din domeniul public al statului. Interesul public în acest caz fiind înțeles ca interesul întregii comunități în legătură cu anumite bunuri. Astfel, dacă bunurile, prin natura lor servesc utilității sau interesului public, ele vor alcătui obiectul dreptului de proprietate publică, pentru care legiuitorul a instituit un regim juridic diferit de cel al dreptului de proprietate privată. Prin bunuri de utilitate sau interes public se înțeleg acele bunuri care, prin natura lor, sunt destinate a fi folosite de membrii societății [7].

Aferent prevederilor constituționale prenotate, sintagma de interes public o putem identifica într-o multitudine de legi organice (legi speciale, Coduri), în unele din legi interesul public, fiind chiar definit.

În acest sens, potrivit art. 2 din Legea cu privire la libertatea de exprimare nr. 64 din 23.04.2010 [8] (în continuare – Legea nr. 64/2010), interesul public, este definit de legiuitor ca: „*interes al societății (și nu simpla curiozitate a indivizilor) față de evenimentele ce țin de exercitarea puterii publice într-un stat democratic sau față de alte probleme care, în mod normal, trezesc interesul societății sau al unei părți a ei*”. De asemenea, potrivit art. 4 și art. 6 din Legea nr. 64/2010, orice persoană are libertatea de a primi informații de interes public prin intermediul mass-mediei, iar mass-media, la rândul său, are sarcina de a informa publicul asupra problemelor de interes public și de a efectua, în conformitate cu responsabilitățile sale, investigații jurnalistice în pro-

bleme de interes public. Totodată, pentru identificarea problemelor/chestiunilor de interes public, așa cum a reținut și Curtea Constituțională în una dintre deciziile sale [9], dar și Curtea Europeană a Drepturilor Omului în mai multe decizii [10], definirea a ceea ce poate constitui un subiect de interes public va depinde de circumstanțele fiecărui caz, or, interesul public se referă la chestiuni care afectează publicul într-o asemenea măsură, încât acesta să manifeste un interes în mod legitim, care îi atrage atenția sau care îl privește într-o măsură semnificativă, în special pentru că afectează bunăstarea cetățenilor sau viața comunității. Acesta este și cazul chestiunilor apte să dea naștere unor controverse considerabile, care privesc o problemă socială importantă sau care implică o problemă cu privire la care publicul ar avea un interes să fie informat.

O altă definiție identificată în prevederile legale naționale a interesului public o putem regăsi în art. 18 din Codul administrativ [11].

Astfel, în sensul Codului administrativ, legiuitorul prevede că interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții. Din cele relatate, putem deduce că interesul public se află într-o legătură indisolubilă cu prevederile Constituționale privind ordinea de drept, democrația, etc. Totodată, în sensul prevederilor din Codul administrativ, rezultă că anume interesul public reprezintă expresia unei nevoi sociale ce vizează întreaga comunitate, iar autoritatea publică, în sensul Codului administrativ, trebuie să acționeze în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public, or, interesul public, așa cum putem deduce din Codul administrativ, implică garan-

tarea și respectarea de către autoritățile publice a drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale cetățenilor, garantate prin Constituție și tratatele internaționale la care R. Moldova este parte.

Astfel, așa cum menționează unii autori în literatura de specialitate, *„interesul public poate face și obiectul unui act normativ prin care se împuternicește prin lege ca o anumită autoritate publică să soluționeze o anumită problemă de interes personal sau public sau să înainteze diferite propuneri pentru realizarea unor acțiuni de interes public”* [12].

O altă lege în conținutul căreia identificăm sintagma de interes public este Legea cu privire la rechizițiile de bunuri și prestările de servicii în interes public nr. 1384-XV din 11.10.2002 (În continuare – Legea nr. 1384/2002) [13].

În sensul legii prenotate, interesul public este coroborat cu rechizițiile de bunuri și prestările de servicii în interesul public. Totodată, rechizițiile de bunuri și prestările de servicii în condițiile Legii nr. 1384/2002, reprezintă niște măsuri excepționale, prin care în condițiile legii autoritățile administrației publice împuternicite prin lege, obligă instituțiile publice, agenții economici, precum și cetățenii la cedarea temporară a unor bunuri mobile sau imobile, precum și obligă anumite categorii de cetățeni pentru îndeplinirea unor lucrări sau desfășurarea unor activități în interes public și de apărare a țării.

Astfel, în sensul Legii nr. 1384/2002, interesul public în situații excepționale, reprezintă unul dintre temeiurile de bază pentru rechizițiile de bunuri și prestările de servicii în sensul legii prenotate.

În **concluzie**, în lumina celor relatate supra, putem deduce mai multe concluzii de rigoare asupra conceptului de interes public după cum urmează:

1. Cadrul legal al RM conține reglementările în care identificăm sintagma de „interes public”, în unele dintre reglementări legiuitorul chiar și definește expres ce reprezintă interesul public.

2. Totodată, în pofida reglementărilor prenotate, cadrul legal național încă conține destul de multe incertitudini în partea ce ține de interpretarea uniformă și unanimă a ceea ce reprezintă interes public.

3. Legislația în care identificăm sintagma de interes public se referă mai mult la legislația din domeniul dreptului public, or, interesul public, așa cum am putut deduce din prevederile legale analizate, se referă la interesul general al întregii comunități.

4. Aferent conceptului de interes public, legiuitorul operează și cu alte noțiuni care sunt în coroborare cu interesul public, și anume informație de interes public, sau bunuri folosite în interes public.

5. Legiuitorul din RM, spre deosebire de cel din România, nu definește expres în textul legii ce reprezintă o informația de interes public, iar acest lucru poate genera anumite interpretări extensive, unele chiar și abuzive.

6. Interesul public servește unul dintre principalele argumente atunci când este vorba despre emiterea unor decizii de către unele autorități publice în vederea reglementării anumitor situații de criză sau mai complicate cum a fost în cazul instaurării stării de urgență provocată de virusul COVID-19.

BIBLIOGRAFIE

1. Cauzele Couderc și Hachette Filipacchi Associés v. Franța [MC], 10 noiembrie 2015, §§ 97 și 103, Cauza Youth Initiative for Human Rights v. Serbia, 25 iunie 2013, § 20; și Guseva v. Bulgaria, 17 februarie 2015, § 41, etc.

2. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018 (în vigoare 01.04.2019). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 309-320 art. 466 din 17.08.2018.

3. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 (în vigoare 27.08.1994). Republicat: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78 art. 140 din 29.03.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.

4. Hotărârea Curții Constituționale nr. 1 din 11.01.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8-9/3 din 20.01.2000.

5. Hotărâre nr. 29 din 12-12-2019 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 16 alin. (9) din Legea nr. 180 din 26 iulie 2018 privind declararea voluntară și stimularea fiscal (accesul la informațiile privind declararea voluntară a bunurilor) (sesizarea nr. 106g/2019). Pct. 162.

6. În: http://www.constcourt.md/public/files/file/informatie_utila/Comentariu_Constitutie.pdf (accesat la 10.06.2020) pag. 471.

7. În: Legea privind accesul la informație nr. 982-XIV din 11.05.2000 (în vigoare 28.07.2000). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 88-90 art. 664 din 28.07.2000.

8. Legea nr. 544 din 12 octombrie 2001 privind liberul acces la informațiile de interes public. În: Monitorul Oficial nr. 663 din 23 octombrie 2001, art. 2.

9. Legea cu privire la libertatea de exprimare nr. 64 din 23.04.2010 (în vigoare 09.10.2010). În: Monitorul Oficial nr. 117-118 art. 355 din 09.07.2010.

10. Legea cu privire la rechizițiile de bunuri și prestările de servicii în interes public nr. 1384-XV din 11.10.2002 Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 178-181 art. 1352 din 27.12.2002.

11. Moiseev O., Valoarea informației publice în contextul dezvoltării existenței și competenței sociale. Revista Studia Universitatis Moldaviae , 2018, nr. 8 (118). Seria științe sociale, p. 171-175.

Prezentat: 3 noiembrie 2020.

E-mail: pascarunicolae95@gmail.com

МЕХАНИЗМЫ И ТЕХНОЛОГИИ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАТИВНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

MECHANISMS AND TECHNOLOGIES OF INFORMATION AND COMMUNICATION SUPPORT OF PUBLIC ADMINISTRATION: THEORETICAL ASPECTS

DOI: 10.5281/zenodo.4300402

CZU: 35:004

Наталья ЯРУЛИНА,
*аспирант кафедры украинского и иностранных языков
Одесского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины*

SUMMARY

The article analyzes the relationship between the concepts of «public administration mechanism», «public administration technology», defines their content, essence, characteristic features. The diagram of the structure of the public administration mechanism is given. The structure of the mechanism of information and communication support of public administration has been investigated, the main components have been identified. The functions and principles of mechanisms and technologies of information and communication support of public administration are revealed.

Keywords: *public administration, mechanism of public administration, technology of public administration, information and communication support.*

АННОТАЦИЯ

В статье проанализировано соотношение между понятиями «механизм публичного управления», «технология публичного управления», определено их содержание, сущность, характерные особенности. Приведена схема структуры механизма публичного управления. Исследована структура механизма информационно-коммуникативного обеспечения публичного управления, выявлены основные составляющие. Рассмотрены функции и принципы механизмов и технологий информационно-коммуникативного обеспечения публичного управления.

Ключевые слова: *публичное управление, механизм публичного управления, технология публичного управления, информационно-коммуникативное обеспечение.*

Базовым элементом термина «механизм государственного управления» является понятие самого механизма. Термин «механизм» (греч. mechane -

оружие, машина) был заимствован из технических наук, где он использовался как внутреннее устройство машины, которое приводит ее в действие.

Сегодня термин широко используется в науке публичного управления, экономических, социальных и гуманитарных сферах, поэтому с полным на это правом может считаться общенаучным. В Экономической энциклопедии дается следующие определения понятия «механизм» - система, пространство, способ, определяющий порядок любой деятельности, системы взаимодействия определенных звеньев и элементов или внутреннее строение, совокупность состояний и процессов, из которых складывается определенное явление [4, с. 355].

В теории государственного управления его трактуют также как систему. Основное, на что ученые обращают внимание, это то, что механизм государственного управления является «инструментом» реализации власти, обязательно имеет цель (способствует достижению управленческих целей), определенную структуру, методы, рычаги, инструменты воздействия на объект управления, не ограничивается определенной сферой применения.

А. Слепишев, Д. Довженко, С. Зырянов рассматривают механизм государственного управления (ГУ) и как определенную социально ориентированную целостную систему, компоненты которой созданы исходя из целей государственного управления, и как целенаправленную пространственно-временную структурно упорядоченную и последовательную деятельность органов государственного управления с взаимовлияния на объект управления и предоставления ему заданного состояния [6, с. 81].

Е. Крутий при исследовании проблемы налаживания взаимодействия органов власти и общественности, механизм рассматривает как «содейтельность субъектов, которые участвуют в

процессах взаимодействия, реализуемые с помощью совокупности действий, методов и мероприятий, основанных на принципах паритетности и направленных на преодоление противоречий между интересами государства и общественности» [9].

А. Липенцев, А. Поляк, Г. Рудницкая, О. Сидорчук при определении механизма государственного управления акцентируют внимание на том, что он является «искусственно созданной сложной системой ...» [10; 15, с. 52]. Г. Атаманчук рассматривает механизм государственного управления (ГУ) как «сложную систему государственных органов, организованных в соответствии с определенными принципами для осуществления задач государственного управления» [1, с. 73]. Н. Нижник, О. Машков, утверждают, что «механизмом ГУ является составная часть системы управления ...» [12, с. 37].

Иных взглядов на трактовку механизма государственного управления придерживаются В. Малиновский - «совокупность средств организации управленческих процессов и способов воздействия на развитие управляемых объектов...» [11, с. 103], В. Дзюндзюк, А. Коротич Н. Мельтюхова, Н. Миронова, Г. Одинцова - «средство разрешения противоречий явления или процесса, последовательная реализация действий, направленных на достижение цели» [5, с. 42].

Итак, как видим механизм ГУ является достаточно многогранным понятием, однако большинство ученых склонны к мнению, что это система или составная часть системы управления, базирующаяся на основных принципах, использовании определенных средств, методов, инструментов воздействия субъектов государственного

Рис. 1. Структура механизма публичного управления.



управления на объекты управления (социальные системы и процессы) с целью достижения целей государственного управления. Рассмотрев основные подходы к определению этого понятия, можно отметить, что ученые рассматривают его в таких аспектах, как систему, совокупность способов и средств, как деятельность.

Характерными особенностями механизма государственного управления, по мнению А. Радченко, кроме вышеупомянутого, являются: одностороннее государственное влияние с четко определенным вектором; жесткие взаимосвязи и правила взаимодействия; устойчивость управляемого процесса; структурно-функциональный характер; системные, регуляторные, ценностные, проблемные измерения и т. д. [13, с. 20].

В. Бакуменко, В. Князев, Е. Кравченко отмечают, что механизм государственного управления является комплексной системой ГУ, составляющими которой выступают конкретные механизмы управления (экономический, мотивационный, правовой и т. п.), в совокуп-

ности способные обеспечить функционирование единого государственного механизма [2, с. 116-117; 8].

Р. Рудницкая и О. Сидорчук в механизме государственного управления выделяют восемь основных элементов: методы, стимулы, рычаги, инструменты, правовое, нормативное и информационное обеспечение, политику [15, с. 58]. О. Федорчук к составу механизма государственного управления относит также: объекты, субъекты государственного управления, их цели, задачи, функции, методы управления, организационные структуры и результаты их функционирования [17]. Такие же элементы можно выделить и в составе механизма публичного управления, добавляя еще коммуникативное обеспечение (рис. 1).

Касательно механизма публичного управления, то его ученые объясняют исходя из позиций государственного управления, однако, добавляя скоординированность действий и конструктивное взаимодействие между субъектами и объектами управления.

Проанализировав определения механизма ГУ и технологии ГУ, пришли к выводу, что ученые часто их отождествляют, поэтому есть необходимость конкретизировать и разграничить эти понятия.

О. Федорчак считает, что технологии являются инструментом механизма государственного управления [17]. По нашему мнению, называть технологию инструментом не совсем корректно. Так как инструмент в толковых словарях трактуется как орудие или совокупность орудий для труда, а технология - совокупность знаний, сведений о последовательности отдельных производственных операций в процессе производства чего-либо. Итак, инструмент – это то, что может использоваться в той или иной технологии.

Н. Мельтюхова определяет технологии ГУ «как целенаправленную последовательность действий (рабочих операций), которые с помощью методов и средств за счет воздействия на предмет труда позволяют обеспечить взаимодействие субъекта и объекта государственного управления» [5, с. 705].

Разграничивая понятия механизма публичного управления и технологии публичного управления, М. Ищенко, Е. Мищук, А. Костенко последнее определяют как совокупность взаимосвязанных приемов и средств поддержания устойчивого режима функционирования механизмов публичного управления [7, с. 162].

Сравнивая определения механизма и технологии государственного (публичного) управления, можно сказать, что ученые больше склоняются к мнению, что механизм государственного управления – это методы, способы, средства воздействия субъектов управления на объекты, а технология – это взаимодействие между ними. Об-

щим для них является реализация государственно-управленческих целей.

По нашему мнению, механизм публичного управления - это определенная система процедур, средств, институтов, которая обеспечивает реализацию публичной власти через ряд элементов (методы, рычаги, политика, информационное, правовое, нормативное, коммуникативное обеспечение), имеет цель, функциональный характер, предусматривает конструктивное взаимодействие органов публичной власти с общественностью. Технология публичного управления – это целенаправленная последовательность действий, которая поддерживает и обеспечивает функционирование механизмов публичного управления, то есть технология четко определяет, как должны работать механизмы, совершенствовать их работу. Мы согласны с утверждением М. Ищенко о том, что механизмы и технологии публичного управления и администрирования не могут обойтись без технологий так же, как и технологии в сфере публичности не могут существовать обособленно от механизмов [7, с. 163].

На данный момент в науке публичного управления отсутствует определение понятия «информационно-коммуникативное обеспечение публичного управления».

Исследуя механизмы предоставления качественных управленческих услуг органами власти на региональном уровне Ю. Куц под информационно-коммуникативным обеспечением (ИКО) этих услуг на любом уровне понимает существование двух информационно-коммуникативных систем - внутренней и внешней. Первая характеризует внутренние связи и механизмы управления, с помощью которых орган власти решает информационно-коммуника-

тивные задачи, связанные с функцией подготовки и принятия управленческих решений. Вторая раскрывает ту сферу управленческих отношений, где информация в виде услуг поступает на внешний информационный рынок с целью воздействия на общественные отношения и сознание граждан [18, с. 133]. Д. Терещенко под ИКО управленческих услуг понимает совокупность ресурсов, технических средств, методов и технологий, способствующих эффективному осуществлению всего процесса предоставления управленческих услуг населению [16].

На основе вышеприведенного сделаем вывод о том, что информационно-коммуникативное обеспечение в области публичного управления - это совокупность ресурсов, технических средств, методов, структур, специалистов, которые способствуют формированию и реализации коммуникативной политики государства, эффективному и результативному взаимодействию субъектов управления с внешней и внутренней средой, налаживанию сотрудничества органов власти с общественностью по удовлетворению их информационных потребностей и созданию условий для участия общественности в принятии управленческих решений.

Механизм коммуникативного взаимодействия, по мнению Е. Рачинской целесообразно рассматривать как последовательную реализацию комплекса правовых и организационных действий, основанных на принципах, целевой ориентации и использовании соответствующих методов управления, направленных на удовлетворение информационно-коммуникативных потребностей населения и организации деятельности органов власти [14, с. 154].

Итак, из вышеизложенного следует, что механизм информационно-коммуникативного обеспечения публичного управления - это система, которая обеспечивает реализацию публичной власти через комплекс взаимосвязанных технических средств, методов, структур, специалистов, способствуют формированию и реализации коммуникативной политики государства, эффективному и результативному взаимодействию органов власти с общественностью благодаря обратной связи. А технология информационно-коммуникативного обеспечения публичного управления - целенаправленная последовательность действий (рабочих операций), которая с помощью методов и средств, поддерживает устойчивое и стабильное функционирование механизмов ИКО публичного управления, предусматривает последствия их функционирования и способствует совершенствованию их работы.

Итак, механизм информационно-коммуникативного обеспечения публичного управления можно представить следующим образом (рис. 2).

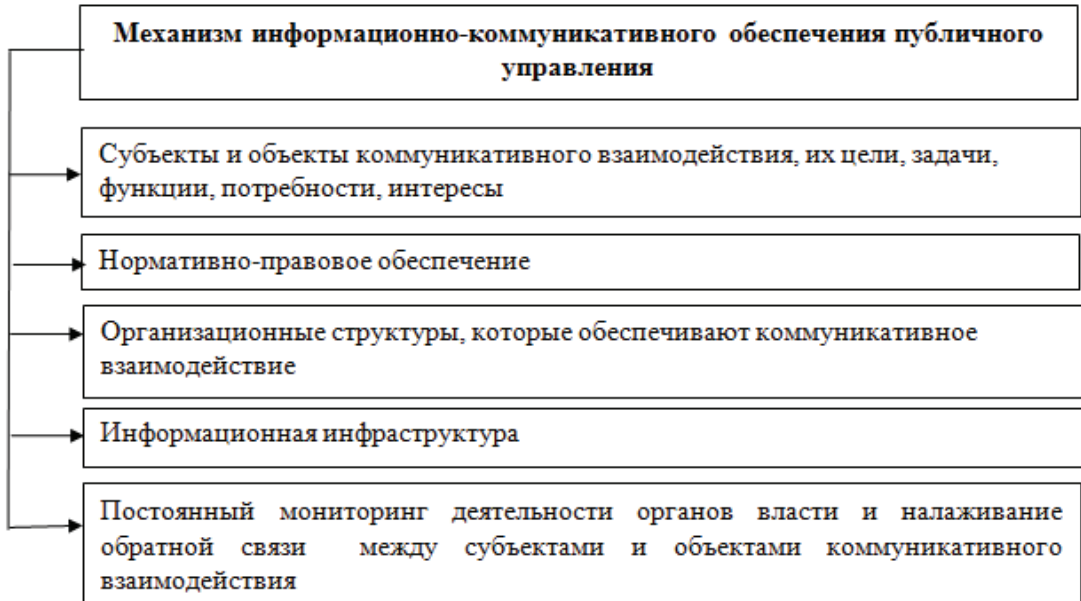
Основными составляющими механизма ИКО публичного управления, по нашему мнению, являются:

- субъекты (органы публичной власти), объекты коммуникативного взаимодействия в сфере публично-управленческой деятельности (граждане и учреждения как потребители информации);

- нормативно-правовое обеспечение (законы ВРУ, указы Президента Украины, постановления КМУ, приказы министерств и ведомств в сфере информационной политики, стандарты, инструкции, нормативы, коммуникационные стратегии и т. п.);

- организационные структуры, обе-

Рис. 2. Структура механизма информационно-коммуникативного обеспечения публичного управления.



спечивающие коммуникативное взаимодействие (управление коммуникаций и информационной политики, департамент по делам СМИ и связей с общественностью, отделы информационного поиска и информационных ресурсов, центры информационной поддержки, научно-аналитические центры, пресс-центры, центры по европейской интеграции тому подобное);

- информационная инфраструктура (обеспечение доступа к сети интернет, серверное оборудование, программное обеспечение, каналы распространения информации, системы обработки и хранения информации и т. д.);

- постоянный мониторинг эффективности деятельности органов власти и налаживание обратной связи между субъектами и объектами коммуникативного взаимодействия. На сегодня разработано достаточно много методов оценки эффективности и результативности деятельности органов пу-

бличной власти, но они крайне редко практически реализуются, из-за чего общественность не может получить качественные публичные услуги, а сама система не развивается, становится бюрократизированной и устаревшей. Обратная связь является необходимым условием построения диалога между органами публичной власти и общественностью, привлечение последних к принятию публично-управленческих решений.

Технологии и механизмы ИКО органа публичной власти выполняют следующие функции: функция обмена (создание информационных каналов), координирующая (согласование целей и задач), регулирующая (регулирование информационных потоков); стабилизирующая (обеспечение стабильного функционирования социальной системы); мобилизационная (одобрение общества относительно принятых решений), креативная (формирова-

ние информации в процессе принятия управленческих решений), управляющая (влияние на поведение других людей), интегрирующая (выработка и принятие согласованных управленческих решений) и т. д. [3].

Д. Терещенко считает, что система ИКО призвана обеспечить соблюдение таких принципов, основными из которых по нашему мнению, является комплексность (предусматривает использование различных методов и технологий с целью достижения необходимого эффекта); системность (предполагает необходимость построения и функционирования коммуникативного обеспечения как системы); регулярность (коммуникативное обеспечение должно иметь долгосрочные перспективы для эффективности применения методов и технологий и поступать с необходимой периодичностью) гибкость (адаптация к динамическим изменениям среды) [16].

Е. Рачинская к специальным принципам реализации коммуникативного взаимодействия в сфере публичного управления относит следующие: гарантированность прав на информацию; открытость, доступность информации и свободы ее распространения; объективность, достоверность информации; полнота и точность информации; законность получения, использования, распространения и хранения информации [14, с. 161].

Выводы. В рамках исследования определено, что механизм и технология публичного управления взаимосвязаны понятиями, похожими по содержанию и функциональному назначению, однако их отождествлять не совсем корректно. Анализ научных работ по основным подходам к определению этих понятий позволил определить механизм публичного управления

как некую систему процедур, средств, институтов, которая обеспечивает реализацию публичной власти через ряд элементов (методы, рычаги, политика, информационное, правовое, нормативное, коммуникативное обеспечение), имеет цель, функциональный характер, предусматривает конструктивное и согласованное взаимодействие органов публичной власти с общественностью, а технологию как целенаправленную последовательность действий, которая поддерживает и обеспечивает функционирование механизмов публичного управления.

Основными составляющими механизма ИКО публичного управления являются: субъекты и объекты коммуникативного взаимодействия, нормативно-правовое и организационное обеспечение, информационная инфраструктура, постоянный мониторинг эффективности деятельности органов власти и налаживание обратной связи между субъектами и объектами коммуникативного взаимодействия. Механизмы ИКО тесно переплетены между собой, а реализуются и взаимодействуют с помощью технологий ИКО. Основными функциями реализации механизмов и технологий информационно-коммуникативного обеспечения публичного управления является функция обмена, координирующая, регулирующая и стабилизирующая, основные принципы - комплексности, гибкости, результативности и обратной связи.

Дальнейшие исследования целесообразно направить на обоснование и раскрытие особенностей видов информационно-коммуникативного обеспечения в системе публичного управления, механизмов и технологий их реализации в различных сферах жизнедеятельности общества.

БИБЛІОГРАФІЯ

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М.: Юридическая литература, 1997, 400 с.
2. Державне управління: Словник-довідник/За заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. К.: УАДУ, 2002, 228 с.
3. Дегтяр О. А. Інформаційно-комунікативна діяльність в державному управлінні як інструмент інтенсифікації соціального партнерства. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_9_3.
4. Економічна енциклопедія/відп. ред. С. В. Мочерний. Київ: видавничий центр «Академія», 2001, т. 2, 460 с.
5. Енциклопедичний словник з державного управління/уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Троцинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010, 820 с.
6. Зырянов С. Г., Слепышев А. Л., Довженко Д. В. Понятие, свойства и основные компоненты механизма государственного управления: региональный аспект. Социум и власть, 2012, № 6(38), с. 81-87.
7. Іщенко М. І., Є. В. Міщук, А. С. Костенко. Механізми та технології публічного управління й адміністрування у сфері партнерства місцевої влади з бізнес-структурами. Держава та регіони. Серія: Державне управління, 2019, № 3 (67), с. 159-164.
8. Кравченко О. М. Теоретичні підходи до визначення поняття «механізм державного управління». Державне управління: удосконалення та розвиток, № 3, 2009. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=56>).
9. Крутій О. М. Організаційно-правовий механізм діалогової взаємодії органів влади та громадськості. Публічне адміністрування: теорія та практика: електронний збірник наукових праць. Вип № 1(5), 2011. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-01\(5\)/11komovg.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-01(5)/11komovg.pdf).
10. Ліпенцев А. В., Поляк О. В. Основні напрямки формування механізмів надання управлінських послуг органами влади. Теоретичні та прикладні питання державотворення, 2008, № 2. URL: http://www.oridu.odessa.ua/9/im/vip_2.pdf.
11. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління, 2-ге вид., доп. і випр. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005, 254 с.
12. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посібн./За заг. ред. Н. Р. Нижник. К.: УАДУ, 1998, 160 с.
13. Радченко О. В. Родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках. Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів держ. управління. Х.: Вид-во АДНДУ, 2013, № 3(15), с. 19-25.
14. Рачинська О. А. Механізми реалізації комунікативної взаємодії у сфері публічного управління: дис. ... канд.. держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2019, 235 с.
15. Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г. Сутність та зміст механізмів державного управління та принципів їх функціонування. Публічне управління: теорія та практика. 2014. Вип. 4, с. 50-60.
16. Терещенко Д. А. Роль інформаційно-комунікативного забезпечення потреб споживачів у процесі надання управлінських послуг на рівні місцевих

органів влади. Державне будівництво, 2007, № 1(2). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2007_1%282%29__35.

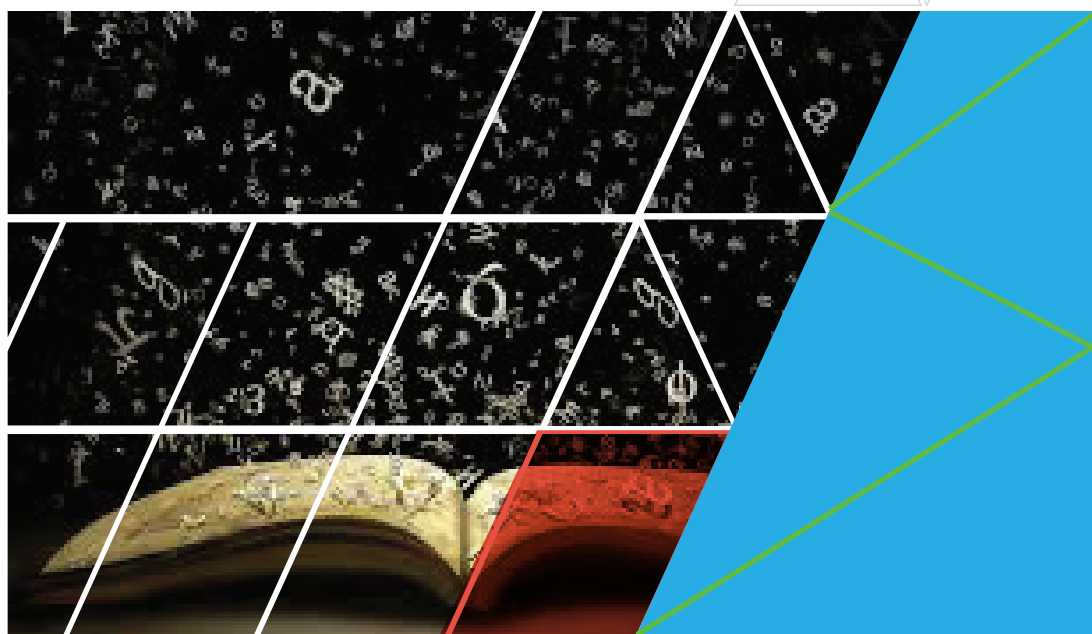
17. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування, 2008, № 1. URL : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.

18. Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади : кол. моногр./Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр.; [Ю. О. Куц, С. В. Краснопорова, О. К. Чаплигін та ін.; за заг. ред. Ю. О. Куца, С. В. Краснопорової]. Харків : ХарПІ НАДУ: Магістр, 2006, 192 с.

Prezentat: 23 noiembrie 2020.

E-mail: natalya.yarulina160715@gmail.com

Recenzii



O APARIȚIE EDITORIALĂ VALOROASĂ

A VALUABLE EDITORIAL APPEARANCE

Silvia BRICEAG,

*doctor în psihologie, conferențiar universitar,
șef Catedră psihologie, Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți*

Mihai ȘLEAHTIȚCHI. *Imaginabilis. O introducere în teoria reprezentărilor sociale.* București: Editura RAO &, Chișinău: Editura Știința, 2020, 640 p.

Mihai ȘLEAHTIȚCHI. *Imaginabilis. An introduction to the theory of social representations.* București: Editura RAO&, Chișinău: Editura Știința, 2020, 640 p.

Lucrarea *Imaginabilis*: O introducere în teoria reprezentărilor sociale, realizată de Mihai ȘLEAHTIȚCHI, doctor habilitat în psihologie, doctor în pedagogie, conferențiar universitar la Catedra științe administrative, Academia de Administrare Publică din Chișinău, redă un punct culminant în studiul reprezentărilor sociale, a acelei „tulburătoare teme de studiu”, cum, de altfel, o numește însuși autorul.

Apariția acestei lucrări este precedată de publicarea a trei studii monografice – Universul reprezentărilor sociale (Editura Știința, Chișinău, 1995), Tratat de analiză structurală a reprezentărilor sociale (Editura Știința, Chișinău, 2016) și Panopticum. Tehnici speciale de pătrundere în adâncul reprezentărilor sociale (Editura Junimea, Iași, 2018).

Această lucrare este destinată celor care simt nevoia unei viziuni de ansamblu asupra unui domeniu deosebit de divers și atrăgător. Scopul ei este să scoată în evidență liniile principale, fără să-l încurce pe cititor cu o acumulare excesivă de detalii, urmărind să aducă o oarecare ordine, o anumită claritate chiar în multitudinea de studii realizate pe tema reprezentărilor sociale.

În cele opt părți ale lucrării, autorul, cu o abilitate extraordinară de a expune lucrurile foarte complicate într-un mod cu totul

revelator, clar și accesibil, aduce în atenția cititorilor informații cu privire la „universul fascinant al reprezentărilor sociale”.

Prezintă interes și designul inedit al lucrării. Fiecare parte a lucrării începe cu un Motto, succedat de un Sinopsis, adică un rezumat foarte concis al subiectului pe care autorul urmează să-l dezvolte, concepte-cheie, conținutul propriu-zis al părții, încheindu-se cu Sinthesis, Referințe bibliografice și note, Glossarium.

Asemenea structurare a capitolelor facilitează procesul de pătrundere în esența conținuturilor, pe care autorul le dezvăluie cu o dexteritate aparte.

În partea întâi a lucrării, intitulată „Era reprezentărilor sociale”, autorul încearcă să convingă cititorul că secolul XXI vine cu evidente transformări sociale, dar și cu o percepție deosebită a ceea ce este psihologia socială. Vorbind despre nevoia de o altă psihosociologie, autorul menționează că „tendențele care se fac văzute în ultimul timp – și care nu întârzie să se regăsească în opticile interpretative ale unora dintre cei mai valoroși filosofi, sociologi, politologi sau economiști ai contemporaneității – pun pe ordinea de zi problema reevaluării substanțiale a cunoștințelor cu referire la om și la relațiile pe care el le dezvoltă sau intenționează să le dezvolte în varii con-

texte sociale". Autorul aduce în atenția cititorului condițiile care confirmă că putem vorbi despre o eră a reprezentărilor sociale, prezentându-le drept concept central și comun tuturor științelor socio-umane.

În partea a doua a lucrării - „Statutul reprezentărilor sociale” - este identificată poziția pe care o dețin reprezentările sociale în sistemul științelor despre om și societate. Autorul aduce în prim plan opiniile unor personalități notorii cu referință la noțiunea de reprezentare socială, pentru a facilita înțelegerea acestui „instrument de lucru dificil de mânuit”. Cititorul este atenționat asupra distincțiilor fine existente între reprezentarea socială și alte noțiuni cum ar fi: reprezentarea cognitivă sau reprezentarea colectivă, opinia sau atitudinea, reprezentarea științifică și cogniția socială, ideologia, valorile etc.

În partea a treia a lucrării - „Obiectele reprezentării sociale” - autorul demonstrează că „procesul de reprezentare socială desemnează tipul de cunoaștere care, acționând simultan asupra stimulului și asupra răspunsului, leagă un subiect de un obiect”. Sunt descrise premisele care „trebuie să existe pentru ca un anumit element al mediului social (o persoană, o situație, un eveniment, un fapt, un fenomen sau o idee) să suscite emergența unei reprezentări sociale...” Tot în această parte a lucrării se prezintă și un studiu de caz, care are scopul de a demonstra dacă liderii pot fi percepuți drept obiect al reprezentărilor sociale.

În partea a patra a lucrării „Apariția reprezentărilor sociale” sunt prezentate procesele care stau la baza apariției reprezentărilor sociale. Vorbind despre formarea și funcționarea de mai departe a reprezentărilor sociale, autorul menționează că acestea sunt guvernate de două mecanisme specifice – obiectivarea și ancorarea, a căror explicație facilitează înțelegerea dinamicității câmpului reprezentational.

Structura reprezentărilor sociale este descrisă în partea a cincea a lucrării. Mai întâi de toate, suntem atenționați că organizarea internă a oricărei „grile de lectură a realității” poate fi abordată din trei perspective – a nucleului central, a sistemului periferic și a zonelor mute. Ulterior, autorul, un savant preocupat de detalii și de subtilități, prezintă într-o manieră absolut inedită proprietățile nucleului central și anume: a) redă latura fundamentală a reprezentării; b) face dovada apartenenței la sistemul de valori la care se referă individul sau grupul și c) face posibilă efectuarea studiului comparativ al reprezentărilor sociale. Descriind sistemul periferic, se constată că acesta este cea mai flexibilă și vie, dar și cea mai mobilă parte a reprezentării sociale. Un interes aparte prezintă conceptul „zonelor mute” al reprezentărilor sociale, despre care autorul menționează că „ele provoacă „mascarea” unor anumite porțiuni ale spațiului reprezentational (the masking effect), a unor porțiuni care reprezintă, de fapt, poziția reală a subiectului față de obiectul reprezentării”.

Partea a șasea a lucrării – „Analiza structurală a reprezentării sociale” –, fiind una dintre cele mai voluminoase, informează cititorul despre importanța reprezentărilor sociale pentru descoperirea, înțelegerea și explicarea manifestărilor comportamentale ale indivizilor sau grupurilor. În esență, în acest capitol autorul explică cu lux de amănunte complexitatea procesului de analiză structurală a reprezentărilor sociale, venind cu precizarea/descrierea celor 4 etape ale oricărui studiu consacrat „sistemelor de interpretare a realității” și anume: prima etapă = delimitarea conținutului (tehnic: evocarea liberă, harta asociativă, rețeaua de asociații, chestionarul de caracterizare); etapa a doua = identificarea nucleului central și a organizării reprezentării (tehnic: evocarea liberă, chestionarul de caracterizare, schemele cognitive de

bază, analiza similitudinii); etapa a treia = controlul centralității (tehnici: punerea în discuție a nucleului central, inducția prin scenariu ambiguu, abordarea prototipic-categorială, schemele cognitive de bază); etapa a patra = decelarea „zonelor mute” (tehnici: substituția, decontextualizarea normativă).

Răspunsul la întrebarea: „Cum are loc transformarea reprezentărilor sociale?” îl descoperim în partea a șaptea a lucrării. Autorul descrie acest fenomen prin prezentarea caracteristicilor definitorii ale contextului și ale modului prin care acesta influențează asupra „grilelor de lectură a realității”, ca mai apoi să fie prezentate două tipuri de contexte: global și situațional, explicând specificitatea impactului exercitat asupra câmpurilor reprezentăționale. Tot aici regăsim descrise etapele și mecanismele procesului de transformare a reprezentărilor sociale.

„Viața are un început, dar și un sfârșit”, așa intitulează autorul un subcapitol din partea a opta și, totodată, ultima parte a acestei lucrări, destul de semnificativ,

dacă pornim de la denumirea acestei ultime părți - „Moartea reprezentărilor sociale”. Autorul ne convinge că reprezentările sociale au tendința să se „nască”, dar și să „moară”, demonstrând, într-o manieră elegantă, că fenomenele avute în vedere nu apar incidental, ci că există anumiți factori care contribuie la derularea acestora. În această ordine de idei, autorul remarcă: „Cum toate întâmplările au la bază anumite cauze, este evident că și exitusul reprezentățional nu apare întâmplător”.

Autorul încheie lucrarea pe o notă optimistă, aducând în prim plan expresia renumitului savant S. Moscovici despre soarta reprezentărilor sociale: „Ele dispun de o viață proprie, comunicând unele cu altele, opunându-se și schimbându-se armonios, dispărând numai pentru a reapărea în noi veșminte”.

Lucrarea *Imaginabilis: O introducere în teoria reprezentărilor sociale* se adresează tuturor celor interesați de studierea universului reprezentărilor sociale, fiind un punct de plecare în descrierea și înțelegerea acestora.

Prezentat: 27 noiembrie 2020.

E-mail: mihaislehtitchi@yahoo.com

AVIZ

Stimați cititori,

Este în toi campania de abonare la presa scrisă pentru anul 2021.

Sperăm să rămâneți fideli publicațiilor noastre – ziarul „Funcționarul Public” și revista „Administrarea Publică” și pe parcursul anului viitor. Adresăm îndemnul pentru abonare, în special, autorităților publice și funcționarilor publici, cărora le sunt destinate aceste publicații ale Academiei de Administrare Publică, unicele ediții periodice în domeniu din republica noastră.

Vă reamintim că:

Revista

**„Administrarea Publică”
apare trimestrial.**

Costul unui abonament:

3 luni - 42 lei;

6 luni - 84 lei;

Indice poștal - 76957.

Ziarul

**„Funcționarul Public”
apare de 2 ori pe lună.**

Costul unui abonament:

3 luni - 39 lei;

6 luni - 78 lei;

Indice poștal - 67919.



Revista
trimestrială - științifică
trimestrială

ISSN 1813-8489
Categorie B

ADMINISTRAREA PUBLICĂ

ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ

Nr. 23 (587) noiembrie 2020 FONDAT ÎN ANUL 1904

FUNCȚIONARUL PUBLIC

„Acel vâstar plantat în primăvară dă roade bune de un sfert de veac”

ANUL BILANȘULUI DE ACTIVITATE A ACADEMIEI DE ADMINISTRARE PUBLICĂ
SUPPLEMENTUL LA REVISTA „ADMINISTRAREA PUBLICĂ”

Ședința Senatului Academiei de Administrare Publică

Pe 19 noiembrie 2020, a avut loc ședința în regim online a Senatului Academiei de Administrare Publică. Ședința a fost prezidată de președintele Senatului, rectorul Academiei, Oleg BALAN, doctor habilitat, profesor universitar.

Senatul a aprobat Planurile de învățământ pentru studii superioare de doctorat, ciclul II, în cadrul Școlii doctorale a AAP, pentru anul de studii 2020-2021. În informația prezentată, Vitalie Cazacu, director interimar al Școlii doctorale a Academiei, doctor, conferențiar universitar, a menționat că planul cuprinde un sistem de activități de formare profesională și de cercetare științifică a specialiștilor în domeniul administrației publice. Titlul atribuit la încheierea studiilor superioare de doctorat este de doctor în științe administrative. Durata studiilor doctorale la învățământ cu frecvență este de trei ani.



În același context, a fost aprobată componența nominală a Seminarului științific de profil în cadrul Academiei de Administrare Publică la specialitatea „Teoria, metodologia și istoria administrației publice”. Organizarea și desfășurarea înzestrărilor publice servicii publice”. Seminarul va fi condus de Victor SAICA, doctor habilitat în științe politice, profesor universitar, și are

drept scop organizarea și desfășurarea procedurii de susținere a tezelor de doctorat în cadrul Școlii doctorale a AAP. În legătură cu schimbările structurale din cadrul Academiei - reorganizarea prin Autonomia (descripția) Institutului de Relații Internaționale din Moldova, inclusiv a revistei semestriale științifico-practice „Relații Internaționale Rus”, s-a veni-

te în conformitate cu Hotărârile Guvernului Republicii Moldova nr. 1005/2020 din 31 Iulie 2020 „Cu privire la reorganizarea prin fuziune (absorbție) a unor instituții de învățământ superior”. Senatul a aprobat componența actualizată a colegiilor de redacție și echipei redacționale ale revistei „Administrarea Publică” și „Relații Internaționale Rus”. Informația la acest subiect a fost prezentată de către președintele Academiei, Sergiu VLADICA, doctor, conferențiar universitar. Astfel din componența colegiilor de redacție ale celor două publicații periodice vor face parte a câte 21 de membri - șefii cu nume din republica și din străinătate, reprezentanți notorii ai mediului academic și ai administrației publice.

Sergiu VLADICA

Abonarea 2021

Stimați cititori,
Este în toi campania de abonare la presa scrisă pentru anul 2021. Sperăm să rămâneți fideli publicațiilor noastre - ziarul „Funcționarul Public” și revista „Administrarea Publică” și pe parcursul anului viitor. Adresăm îndemnul pentru abonare, în special, autorităților publice și funcționarilor publici, cărora le sunt destinate aceste publicații ale Academiei de Administrare Publică, unicele ediții periodice în domeniu din republica noastră.

Vă reamintim că:
Ziarul „Funcționarul Public”
apare de 2 ori pe lună.
Costul unui abonament:
3 luni - 39 lei;
6 luni - 78 lei;
1 an - 156 lei.
Indice poștal - 67919.



Revista „Administrarea Publică”
apare trimestrial.
Costul unui abonament:
3 luni - 42 lei;
6 luni - 84 lei;
1 an - 168 lei.
Indice poștal - 76957.

Abonarea poate fi perfectată la oficiile poștale ale Întreprinderii de Stat „Poșta Moldovei”.

**Materialele publicate în revista „Administrarea Publică”
nu reflectă neapărat punctul de vedere al redacției.**

**Responsabilitatea asupra conținutului articolelor
revine în exclusivitate autorilor.**

Drepturile de autor asupra articolelor publicate aparțin autorilor.

Periodicitatea – trimestrial

Versiunea online: <http://aap.gov.md/ro/article/revista-%E2%80%9Eadministrarea-public%C4%83%E2%80%9D>

Indice poștal: 76957

Adresa redacției:

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni, 100

Tel.: (0-22) 28-40-78, fax: (0-22) 28-48-71

E-mail: aap.editura@yahoo.com

Bun de tipar: 07.12.2020

Tipar executat la Universitatea de Stat din Moldova

Tiraj: 235 exemplare. Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489