

ISSN 1813-8489
Categoria C

Administrarea Publică

*Revistă metodică-științifică
trimestrială*

**EDIȚIE JUBILIARĂ
CONSACRATĂ ANIVERSĂRII DE 25
DE ANI DE LA FONDAREA ACADEMIEI**



aprilie - iunie 2018
nr. 2 (98)

**Chișinău,
2018**

Administrarea Publică

Revistă metodică-științifică trimestrială

Fondată în noiembrie 1993 de Academia de Administrare Publică.

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

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

Nr. 2 (98), aprilie - iunie 2018

COLEGIUL REDACȚIONAL

BALAN Oleg – redactor-șef, rector al Academiei, doctor habilitat în drept, profesor universitar

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

SÎMBOTEANU Aurel – prorector al Academiei, doctor în științe politice, conferențiar universitar

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

DULSCHI Silvia – șef al Direcției știință și doctorat, doctor în istorie, conferențiar universitar

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

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

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

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

MANOLE Tatiana – doctor habilitat în științe economice, profesor universitar

RUSU Rodica – șef Catedră științe politice și relații internaționale, doctor în științe politice, conferențiar universitar

ȘAPTEFRAȚI Tatiana – doctor, conferențiar universitar, Catedra științe administrative

TOFAN Tatiana – șef Catedră economie și management public, doctor în științe economice, conferențiar universitar

SUMAR

ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ LA 25 DE ANI

Aurel SÎMBOTEANU Academia de Administrare Publică la vârsta afirmării.....	11
Tudor DELIU, Claudia CRĂCIUN, Svetlana GOROBIEVSCHI, Nighina AZIZOV Vivat Academia! Vivat professores!.....	26

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Angela POPOVICI Eficientizarea administrației publice din Republica Moldova: oportunități și provocări actuale.....	33
Tatiana ȘAPTEFRAȚI Dimensiunile administrației publice.....	42
Tatiana SAVCA Tendințe de inovare în sectorul public orientate spre eficientizarea procesului de elaborare a politicilor publice.....	49

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Nicolae ROMANDAȘ, Teodorina GORIUC Reglementări privind programele de dezvoltare profesională a funcționarilor publici.....	61
Anatolie BANTUȘ Unele considerații privind promovarea valorilor juridice și nejuridice care stimulează activitatea funcționarilor administrației publice.....	69
Sergiu CERNOMOREȚ, Vadim ILCO Abordări teoretice privind pedeapsa în calitate de componentă de bază a sistemului sancțiunilor penale.....	76

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Tatiana TOFAN Experiența Agenției de Dezvoltare Regională Sud în realizarea proiectelor de dezvoltare regională.....	85
--	----

Virgiliu MOREI, Rodica SÎRBU

Perspective la nivelul politicilor de suport al întreprinderilor mici și mijlocii în Republica Moldova.....90

Veronica BUTNARU

Importanța codului de etică pentru organizațiile responsabile social.....97

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

Angela ZELENSCHI

Prevenirea și diminuarea stresului profesional în autoritățile publice.....103

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

Orest TĂRÎȚĂ, Traian ROPOT

China și SUA: interese și rivalități geopolitice în zona Pacificului.....115

Stela SPÎNU

Comunicarea interculturală. Delimitări conceptuale.....120

TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR

Ion POPOVICI

Modernizarea serviciilor publice – prioritate a procesului de reformă a administrației publice locale.....129

Alexandru A. GRIBINCEA,

Investițiile în contextul dezvoltării durabile a economiei: aspectul metodologic.....135

Leonid BOAGHI

Managementul resurselor umane din cadrul administrației publice locale din Republica Moldova: probleme și soluții.....145

Андрей ЗАБОЛОТНЫЙ

Концептуальные подходы к совершенствованию организационно-правового механизма регулирования профессиональной деятельности в сфере государственной службы Украины.....150

ANIVERSĂRI

Rodica RUSU

Nicolae Țău la șaptezeci de primăveri.....161

SUMMARY

THE ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION AT THE AGE OF 25

Aurel SÎMBOTEANU

The Academy of Public Administration at the age of accomplishment.....11

Tudor DELIU, Claudia CRĂCIUN, Svetlana GOROBIEVSCHI, Nighina AZIZOV

Vivat Academia! Vivat professores!.....26

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Angela POPOVICI

Streamlining Public Administration in the Republic of Moldova:
Current Opportunities and Challenges.....33

Tatiana ȘAPTEFRAȚI

Dimensions of public administration.....42

Tatiana SAVCA

Public sector innovation trends aimed at streamlining the
public policy making process.....49

CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

Nicolae ROMANDAȘ, Teodorina GORIUC

Regulations on professional development programs for civil servants.....61

Anatolie BANTUȘ

Some considerations regarding the promotion of legal and non-legal values
that stimulate the activity of civil servants.....69

Sergiu CERNOMOREȚ, Vadim ILCO

Theoretical approaches to punishment as a basic component of the
criminal sanctions system.....76

ECONOMY AND PUBLIC FINANCES

Tatiana TOFAN

The experience of the South Regional Development Agency in
the implementation of regional development projects.....85

Virgiliu MOREI, Rodica SÎRBU

Prospects for support policies of small and medium enterprises in the Republic of Moldova.....90

Veronica BUTNARU

The importance of ethic code for socially responsible organizations.....97

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

Angela ZELENSCHI

Preventing and reducing professional stress in public authorities.....103

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Orest TĂRÎȚĂ, Traian ROPOT

China and the USA: interests and geopolitical rivalries in the Pacific zone.....115

Stela SPÎNU

Intercultural communication: conceptual delimitations.....120

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Ion POPOVICI

Modernization of public services - a priority of the reform of the local public administration.....129

Alexandru A. GRIBINCEA

Investments in the context of sustainable development of the economy: the methodological aspect135

Leonid BOAGHI

Human Resources Management within the Local Public Administration of the Republic of Moldova: Problems and Solutions.....145

Andrei ZABOLTNÎI

Conceptual approaches to the improvement of the organizational and legal mechanism for regulating the professional activity in the sphere of public service in Ukraine.....150

ANIVERSARIES

Rodica RUSU

Nicolae Țău at seven decades.....161

ОГЛАВЛЕНИЕ

К 25-ЛЕТИЮ АКАДЕМИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аурел СЫМБОТЯНУ

Академия публичного управления: возраст зрелости.....11

Тудор ДЕЛИУ, Клавдия КРЭЧУН, Светлана ГОРОБЬЕВСКИ, Нигина АЗИЗОВ

Vivat Academia! Vivat professores!26

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Анжела ПОПОВИЧ

Актуальная востребованность и вызовы повышения
эффективности публичного управления Республики Молдова.....33

Татьяна ШАПТЕФРАЦЬ

Параметры публичного управления.....42

Татьяна САВКА

Тенденции к инновации в публичном секторе, направленные на
повышение эффективности процесса разработки публичных политик.....49

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Николае РОМАНДАШ, Теодорина ГОРЮК

Правовое регулирование программ профессионального
развития государственных служащих.....61

Анатолие БАНТУШ

Некоторые соображения по продвижению юридических и
неюридических ценностей, стимулирующих деятельность
государственных служащих.....69

Серджиу ЧЕРНОМОРЕЦ, Вадим ИЛЬКО

Теоретические подходы относительно наказания как основной
составляющей системы уголовных санкций.....76

ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

Татьяна ТОФАН

Опыт Агентства регионального развития Юг в реализации
проектов регионального развития.....85

Вирджилиу МОРЕЙ, Родика СЫРБУ

Перспективы на уровне политик поддержки малых и средних предприятий в Республике Молдова.....90

Вероника БУТНАРУ

Значение кодекса этики для социально ответственных организаций97

**ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ:
НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ**

Анжела ЗЕЛЕНСКИ

Предупреждение и снижение профессионального стресса в государственных органах власти.....103

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Орест ТЭРЫЦЭ, Траян РОПОТ

Китай и США: геополитические интересы и противостояния в регионе Тихого океана.....115

Стелла СПЫНУ

Межкультурное общение: понятийные разграничения.....120

Трибуна Молодого Исследователя

Ион ПОПОВИЧ

Модернизация публичных услуг в качестве приоритета процесса реформы местного публичного управления.....129

Александру А. ГРИБИНЧА

Инвестиции в контексте устойчивого развития экономики: методологический аспект.....135

Леонид БОАГИ

Менеджмент человеческих ресурсов местного публичного управления в Республике Молдова: проблемы и решения.....145

Андрей ЗАБОЛОТНЫЙ

Концептуальные подходы к совершенствованию организационно-правового механизма регулирования профессиональной деятельности в сфере государственной службы Украины.....150

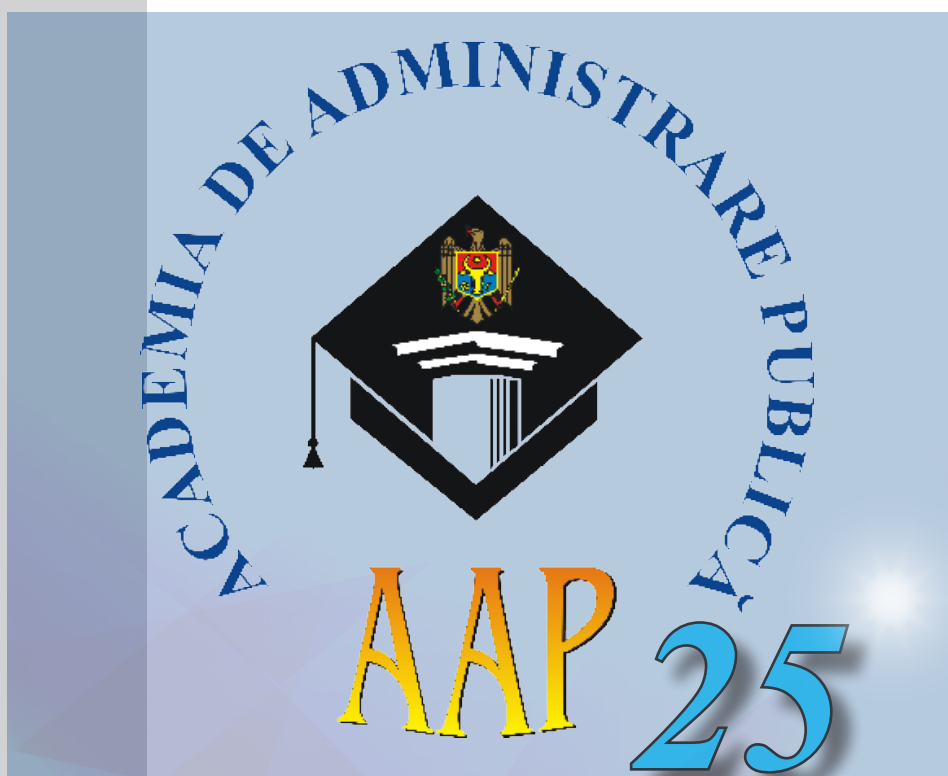
ЮБИЛЕИ

Родика РУСУ

Николае Цыу: с высоты семи десятилетий.....161



Academia de Administrare Publică la 25 de ani



ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ LA VÂRSTA AFIRMĂRII

THE ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION AT THE AGE OF ACCOMPLISHMENT

CZU: 378.4 : 35.08

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

SUMMARY

The Academy of Public Administration, as institution of higher education, set up on May 21, 1993, has advanced together with the transformations in public administration and educational system of the Republic of Moldova. The current study contains an overview of the academic activity during its 25 years of operating in the field of staff training for public administration system, provision of services such as professional development for public officials, the release of scientific researches in the field of theory and practice of the public administration and other related fields.

Keywords: *Academy of Public Administration, staff training, professional development, scientific research, post-graduate education, higher education, public administration, educational services, teaching institution.*



REZUMAT

Academia de Administrare Publică, în calitate de instituție de învățământ superior, fondată la 21 mai 1993, a evoluat odată cu transformările din sistemul administrației publice și din sistemul educațional al Republicii Moldova. În prezentul studiu autorul procedează la o sinteză a activității Academiei pe parcursul celor 25 de ani de funcționare în domeniul pregătirii cadrelor pentru sistemul administrației publice, prestării serviciilor de dezvoltare profesională a funcționarilor publici, efectuării cercetărilor științifice în domeniul teoriei și practicii administrației publice, în alte sfere de activitate.

Cuvinte-cheie: *Academia de Administrare Publică, pregătirea cadrelor, dezvoltare profesională, cercetare științifică, învățământ postuniversitar, studii superioare de master, administrație publică, servicii educaționale, instituție de învățământ.*

Realitățile inițierii perioadei de tranziție în domeniul construcției statale, după dobândirea Independenței Republicii

Moldova, la 27 august 1991, a determinat necesitatea obiectivă în reformarea administrației publice. Această reformare

era condiționată de procesele transformatoare în modul de producție și sistemul de proprietate, în organizarea pe nou a sferei sociale, în intențiile de instituire a statului de drept, în inițierea formării sectorului neguvernamental, în reevaluările potențialului uman din administrația publică, care urmau să se producă ca rezultat al instituționalizării unui nou sistem politic.

Viziunile noi asupra dezvoltării administrației publice puteau fi realizate prin pregătirea cadrelor capabile să activeze în condițiile noi și prin efectuarea cercetărilor științifice menite să fundamenteze teoretic și să argumenteze practic misiunea administrației publice în condițiile statului independent Republica Moldova. Cu aceste sarcini importante a fost abilitată Academia de Administrare Publică instituită prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 73 din 21 mai 1993 [1].

În prezentul studiu ne propunem să realizăm o sinteză a activității Academiei de Administrare Publică pe parcursul celor 25 de ani de funcționare în domeniul pregătirii cadrelor pentru sistemul administrației publice, prestării serviciilor de dezvoltare profesională a funcționarilor publici, efectuării cercetărilor științifice în domeniul teoriei și practicii administrației publice.

I. Inițierea activității și etapele evoluției Academiei de Administrare Publică

Decretul prezidențial nr. 73 din 21 mai 1993 de fondare a Academiei menționa că instituția se organizează luându-se în considerare complexitatea transformărilor politice și economice ce au loc în republică și necesitatea formării unui aparat de stat de tip nou, profesionist și în scopul creării unui sistem de stat de pregătire și perfecționare a cadrelor pentru organele administrației de stat și de autoadministrare locală, al elaborării și promovării unei politici de cadre eficiente.

În calitate de atribuții principale ale

Academiei au fost stabilite pregătirea și perfecționarea în conformitate cu cerințele mondiale a cadrelor pentru organele administrației de stat și autoadministrare locală, efectuarea cercetărilor științifice în domeniul teoriei și practicii administrației de stat și autoadministrării locale, pregătirea cadrelor științifice și didactice pentru domeniul administrației publice.

Decretul prezidențial prevedea și unele sarcini adresate Guvernului Republicii Moldova. În scopul realizării acestora, Guvernul a stabilit, prin Hotărârea nr. 483 din 5 august 1993, un șir de acțiuni în vederea creării condițiilor favorabile pentru inițierea activității Academiei și asigurarea funcționării durabile a acesteia [4]. Astfel, a fost aprobat statutul Academiei, care detalia atribuțiile instituției, stabilea rigorile față de procesul didactic, atât la pregătirea post-universitară, cât și la perfecționarea și ridicarea nivelului de calificare al conducătorilor și specialiștilor din organele administrației publice, specifica atribuțiile în domeniul cercetării științifice, îndeosebi al studiilor cu caracter metodic-științific, dar și aplicativ.

Punerea în aplicare a acestor prevederi guvernamentale a solicitat eforturi substanțiale din partea conducerii și colectivului nou format al Academiei. După cum menționează primul rector al Academiei, Mihail Platon, în cartea „*Un deceniu de împliniri*”, procesul formării Academiei nu a fost simplu, mai ales în primii doi-trei ani [8]. La această activitate au participat atât unii demnitari de nivel național, cât și membrii colectivului instituției aflate în proces de formare.

La depășirea obstacolelor cu care se confrunta Academia în primii ani de activitate au contribuit viceprim-ministrul, dl Valeriu Bulgari, ministrul de stat, dl Gheorghe Gusac, șeful Direcției Administrare Publică a Cancelariei de Stat, dl Tudor Nirean. Cu sprijinul lor, Academia a fost finanțată în mod normal, asigurată cu tehnică de

calcul, mijloace de transport, materiale de reparație. De menționat că în primii ani de activitate și-au adus contribuția la crearea condițiilor de studii și de trai ale audienților membrii colectivului Academiei Victor Ghițu, Serghei Grosu, Nicolae Gavrilenco, Ion Mazuric, Ion Grosu și alte persoane.

Primul an de studii a început la 15 septembrie 1993. În sălile de curs și-au ocupat locurile 41 de audienți la studiile cu frecvență și 97 de audienți la studiile cu frecvență redusă. Toți aceștia au fost selectați și recomandați la studii de către organele administrației publice centrale și locale, având deja o anumită practică de activitate în aceste structuri.

Corpul profesoral-didactic se constituia la acel timp din 11 profesori titulari și 17 specialiști angajați prin cumul. Ei au fost primii care au inițiat elaborarea și prestarea cursurilor de studii specializate în domeniul administrației publice, unul nou, la acel timp, pentru Republica Moldova. În calitate de cadre didactice titulare, în primul an de studii, au activat profesorii: Arcadie Barbăroșie, Teodor Popescu, Oleg Bulgaru, Andrei Cantemir, Andrei Cojuhari, Boris Negru, Tatiana Manole, Valeriu Zbîrciog, Victor Popa, Eugenia Dodon, Natalia Burlacu.

Reieșind din sarcinile sale, Academia de Administrare Publică și-a sincronizat activitatea cu procesele desfășurate în sistemul administrativ și educațional al Republicii Moldova. Prin serviciile educaționale prestate, Academia a contribuit la susținerea informațională și metodologică a proceselor transformatoare din administrația publică, devenind un centru performant de învățământ, științific și metodic pentru autoritățile administrației publice centrale și locale și angajații acestora.

Din perspectiva prevederilor statutare și reorganizărilor structurale în evoluția Academiei de Administrare Publică se evidențiază patru etape principale [12, p. 35-40]:

a) **1993 – 1998.** Etapa de constituire și de afirmare a studiilor postuniversitare și de inițiere a studiilor universitare în domeniul administrării publice. Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice pe lângă Guvernul Republicii Moldova, așa cum se numea instituția în această perioadă, a însemnat un fenomen nou pentru tânărlul stat independent, care avea menirea să contribuie la edificarea și dezvoltarea unui sistem administrativ nou, bazat pe democrație, pluralism și diversitate, diferit de cel precedent.

A fost etapa în care învățământul post-universitar și universitar, dar și de dezvoltare profesională continuă în domeniul administrării publice a devenit o realitate prin elaborarea și realizarea unor planuri și programe de studii bazate pe studierea experienței unor instituții similare de învățământ din țările europene cu sisteme performante în acest domeniu.

b) **1998 – 2003.** La 22 aprilie 1998, Guvernul Republicii Moldova, a aprobat, prin Hotărârea nr. 468, un nou Statut al Academiei prin care îi conferă titulatura de Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova [5]. Aceasta însemna nu numai schimbarea denumirii instituției, dar și redimensionarea activității Academiei, reieșind din realitățile vieții administrative din Republica Moldova de la acea vreme. Dezvoltarea de mai departe a Academiei avea ca suport recomandările elaborate în cadrul proiectului TACIS „Consolidarea administrației guvernamentale și a serviciului public în Republica Moldova”, implementarea căruia a fost asigurată de Compania portugheză CESO CI, președinte, profesorul Americo Ramos dos Santos.

În această perioadă, cu începere din anul de studii 2008-2009, în Academia s-a purces la o nouă modalitate de organizare a procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici, după

modelul european, prin formarea *Direcției de perfecționare continuă a personalului*, în calitate de structură managerială distinctă, menită să gestioneze acest proces. Astfel, dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici capătă noi dimensiuni organizatorice, tematice și metodico-instructive.

Pe parcursul acestei perioade se realizează studiile universitare la specialitatea *Administrație publică*, având primele două promoții de absolvenți, se consolidează baza metodico-științifică a instituției. Au fost editate 32 de manuale, în corespundere cu planurile de studii, pregătite de cadrele didactice ale Academiei ca rezultat al unei stagieri de documentare științifică pe parcursul a două luni, în instituții similare din Portugalia, Belgia și Olanda.

Perioada respectivă se finalizează cu marcarea, în anul 2003, a aniversării a zecea de la fondarea Academiei. Cu acest prilej, a fost editată cartea „*Un deceniu de împliniri*”, care conține un set de materiale analitice semnate de colaboratorii Academiei în care sunt descrise rezultatele obținute de instituție pe parcursul primelor zece ani de funcționare.

c) **2003–2014.** Prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 1113-III dn 12 februarie 2003, Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova a fost reorganizată în Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova [2]. Noul Statut al Academiei prevedea modalitatea de numire a rectorului și vicerectorului prin Decret prezidențial, ceea ce deosebea Academia de alte instituții de învățământ superior din țară. Conform noilor prevederi, Academia își desfășoară activitatea în calitate de centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice, de instruire a personalului din serviciul public și de asigurare științifică și metodică a activității autorităților publice. Statutul

prevedea și o nouă structură a Academiei prin crearea a trei departamente cu statut de facultate: administrare publică; relații internaționale; management public. Departamentele respective, reorganizate din 2005 în direcții, erau preocupate, până în anul 2010, atât de organizarea studiilor de master, cât și de organizarea procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici. Ulterior, au fost create două departamente distincte: Departamentul studii superioare de master și Departamentul dezvoltare profesională, care activează până în prezent.

Academia se evidențiază în această perioadă și prin rezultate bune în domeniul științific. Astfel, prin Hotărârea Consiliului Național pentru Acreditare și Atestare nr. AC-01/3-3 din 21 mai 2009, Academia a fost acreditată științific la profilul de cercetare „Suport științific și metodologic în edificarea statului de drept și modernizarea administrației publice”, iar prin Hotărârea nr. AC-1/3 din 11 aprilie 2014, Academia de Administrare Publică a fost reacreditată la profilul științific „Suport științific în modernizarea administrației publice din Republica Moldova” cu acordarea calificativului de „Organizație competitivă pe plan internațional (Categorie B)”.

d) **2014 -2018.** Începutul acestei perioade este marcat de adoptarea prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 225 din 26 martie 2014 a unui nou Statut al Academiei [7], întru executarea prevederilor Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 951-VII din 13 ianuarie 2014 privind reorganizarea Academiei de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova [3]. În conformitate cu prevederile actualului Statut, fondator al Academiei este Guvernul Republicii Moldova prin intermediul Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, care exercită controlul privind corespunderea activității Academiei misiunii și atribuțiilor acesteia.

Adoptarea Codului Educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17 iulie 2014 a generat unele adaptări ale regulamentelor instituționale de organizare și funcționare a Academiei la prevederile acestuia. Prevederile statutare privind organizarea și funcționarea Academiei de Administrare Publică sunt completate și detaliate în Carta universitară a Academiei adoptată de Senat la 09 iunie 2015.

Prin decizia Senatului din 20 decembrie 2016 a fost aprobat un plan de acțiuni privind pregătirea, organizarea și desfășurarea activităților prilejuite de aniversarea a 25-a de la fondarea Academiei de Administrare Publică. Anul de studii 2017-2018 a fost declarat an jubiliar al *Academiei*, inaugurarea căruia s-a produs la 18 septembrie 2017 prin lansarea Culegerii de studii „*Pregătirea funcționarilor de stat: în căutarea concepției*”, autor Mihail Platon, primul rector al Academiei, care la 02 septembrie 2017 ar fi împlinit vârsta de 85 de ani de la naștere [10].

Pe parcursul anului jubiliar au fost organizate și desfășurate mai multe activități cu caracter didactic, științific, editorial cu participarea activă a corpului profesoral-didactic, masteranzilor, doctoranzilor, participanților la cursurile de dezvoltare profesională, absolvenților Academiei, partenerilor de dezvoltare, reprezentanților autorităților administrației publice centrale și locale.

II. Reflecții asupra procesului de formare a personalului pentru administrația publică

Una dintre principalele atribuții ale Academiei de Administrare Publică a fost și rămâne pregătirea cadrelor pentru sistemul administrației publice în conformitate cu cerințele înaintate de evoluția sistemului administrativ, dar și celui educațional. Începând chiar cu primul an de studii, accentul a fost pus pe organizarea studiilor postuniversitare care urmăreau scopul

formării unor specialiști de înaltă calificare, capabili să activeze în condițiile unei societăți democratice.

Sarcinile care stăteau în fața Academiei puteau fi realizate prin promovarea unor activități manageriale adecvate studiilor postuniversitare, în organizarea cărora trebuia de ținut seama de necesitățile de instruire a audiențelor înscriși la aceste studii la recomandarea autorităților administrației publice.

Admiterea la studii se realiza în două etape. La prima etapă autoritățile administrației publice centrale și locale selectau candidații pentru studii, reieșind din necesitățile instituției, în baza unor criterii proprii și îi recomandau pentru participarea la concursul de admitere din cadrul Academiei. La cea de-a doua etapă, se organiza concursul propriu-zis prin organizarea unor interviuri în prezența unei comisii alcătuite din reprezentanții corpului profesoral-didactic al Academiei, Cancelariei de Stat, altor autorități.

Academia de Administrare Publică a prestat pe parcursul anilor servicii educaționale de mai multe niveluri: studii postuniversitare tradiționale (1993- 2007); studii iniversitare de licență (1997-2007); studii de masterat (2007 - prezent).

Studiile postuniversitare tradiționale (1993-2007). Organizarea studiilor respective a fost efectuată în temeiul legislației în vigoare din perioada dată și în conformitate cu concepția de instruire elaborate în acest scop. La elaborarea concepției de instruire s-a ținut seama de necesitățile de instruire a specialiștilor din domeniul administrației publice și de cerințele și rigorile crescânde ale pieței muncii față de prestația funcționarilor publici. Aceasta se referă, în primul rând, la o temeinică *pregătire teoretică* a viitorilor specialiști, folosind posibilitățile pe care le oferă știința administrației și alte discipline de studii. Aceasta presupunea și cultivarea

abilităților viitorilor specialiști de a transpune postulatele teoretice în activitatea administrativă practică.

O altă componentă a profesiogramei unui funcționar public, de care se ținea cont în procesul lor de formare în cadrul Academiei, a fost asigurarea unei bune *pregătiri juridice* a acestora. Aceasta se dobândește prin studierea științelor juridice și ramurilor de drept care reglementează activitatea administrativă și sferele de activitate în care sunt implicați funcționarii publici. Cunoașterea legislației în vigoare, respectarea și implementarea adecvată a prevederilor sale în activitatea practică reprezintă o cale reală de eficientizare a activității administrative și de satisfacere a intereselor cetățenilor.

În procesul de pregătire a specialiștilor pentru domeniul administrației publice s-a acordat o atenție deosebită și *pregătirii economice* a acestora. Aceasta se justifică prin faptul că autoritățile administrației publice, atât centrale, cât și locale, exercită un șir de funcții și atribuții în domeniul elaborării și implementării politicilor publice, inclusiv în sfera antreprenoriatului, sunt preocupate de gestionarea finanțelor publice, patrimoniului statului și unităților administrativ-teritoriale.

O cerință asupra căreia s-a insistat mult la elaborarea concepției studiilor postuniversitare tradiționale se referă la *cultivarea competențelor de comunicare* a funcționarilor publici prin studierea și însușirea psihologiei manageriale, culturii organizaționale, problemelor eticii profesionale, altor discipline care contribuie la formarea competențelor din acest domeniu.

Nu au fost de neglijat, ca parte componentă a concepției studiilor postuniversitare tradiționale, și *pregătirea specialiștilor în domeniul tehnologiilor informaționale* și utilizării lor în activitatea administrativă. Aceasta se întrevedea destul de actual, în-

deosebi, în primii ani de activitate a Academiei, când în autoritățile administrației publice se inițiaseră utilizarea acestor tehnologii și funcționarii publici aveau strictă necesitate în însușirea lor.

Organizarea studiilor iniversitare de licență (1997-2007) era prevăzută chiar în primul Statut al Academiei, dar la realizarea lor s-a purces în anul 1997. Instruirea universitară în Academie s-a realizat la specialitatea *Administrare publică*. Planul de studii și programele cursurilor predestinate studenților de la acest ciclu prevedeau în calitate de obiectiv o bună pregătire teoretică și practică a specialiștilor, modelarea unei înalte conștiințe civice și cultivarea competențelor care le-ar permite viitorilor funcționari să exercite la un înalt nivel profesional funcții în organele administrației publice. La aceasta a contribuit și organizarea celor două etape ale stagiului de practică în organele administrației publice centrale și locale cu implicarea studenților în activități desfășurate de aceste organe.

Pe parcursul celor zece ani, Academia a pregătit 364 de specialiști cu studii superioare la specialitatea *Administrație publică*. Majoritatea din ei s-au încadrat, după absolvire, în activitatea administrativă, o altă parte - în sectorul neguvernamental, activitatea didactică și de cercetare, inclusiv în cadrul Academiei de Administrare Publică.

Studii superioare de master. Prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 577 din 24 mai 2007 studiile postuniversitare din cadrul Academiei au fost reorganizate în studii superioare de master, iar diplomele, eliberate de Academie până în anul 2007, inclusiv, au fost substituite cu diplome de master [6].

Programele de master au evoluat în dependență de solicitările pieței muncii, pe dimensiunea administrației publice și proceselor transformatoare din acest domeniu. Academia prestează următoarele programe de master: a) *master științific*: Te-

oria și practica administrației publice; Management; Relații internaționale; b) *master de profesionalizare*: Administrare publică; Anticorupție; Management; Relații internaționale; Drept public; Management informațional în administrația publică.

Procesul de instruire la studii superioare de master se realizează de către cele patru catedre de specialitate: Științe administrative; Științe juridice; Economie și management public; Științe politice și relații internaționale. Activitatea de instruire se desfășoară în conformitate cu planurile de învățământ pentru fiecare program în parte, care sunt actualizate în fiecare an de studii, ținându-se cont de specificul acestuia, de tendințele și schimbările ce se produc în administrația publică, dar care nu afectează standardul pregătirii profesionale a specialiștilor pentru administrația publică.

De la fondarea Academiei și până în prezent, studiile postuniversitare și superioare de master le-au absolvit 5721 de persoane, din ele 1949 - studii cu frecvență și 3772 - studii cu frecvență redusă. Repartizarea absolvenților Academiei pe specializări (programe) arată în felul următor: administrare publică - 2417 absolvenți, management - 1543 absolvenți, relații internaționale - 1207 absolvenți, drept constituțional și drept administrativ - 333, management informațional în administrația publică - 70, anticorupție - 98, drept public - 53 de absolvenți.

Absolvenții Academiei activează în autoritățile administrației publice centrale și locale, în unele misiuni diplomatice ale Republicii Moldova, în sectorul guvernamental, precum și în mediul privat. Majoritatea dintre ei participă activ în procesele de reformare a administrației publice, de consolidare a capacităților organizaționale și funcționare a instituțiilor administrative, în elaborarea și implementarea diferitelor politici publice, care au menirea de a îmbunătăți nivelul de trai al cetățenilor.

III. Ascensiuni în dezvoltarea profesională a funcționarilor publici

Activitatea de dezvoltare profesională a personalului din autoritățile administrației publice reprezintă o sarcină statutară de bază pe parcursul întregii perioade de 25 de ani de funcționare a Academiei de Administrare Publică. Acestui domeniu de activitate i s-a acordat o atenție deosebită, întrucât multitudinea schimbărilor survenite în administrația publică în procesul de modernizare a ei solicită cunoștințe, abilități și competențe sporite ale funcționarilor publici, care pot fi formate prin sistemul de dezvoltare profesională.

Din 1993 și până în anul 1998 activitatea de dezvoltare profesională a personalului era gestionată de către *Direcția instruire*, preocupată concomitent și de managementul studiilor universitare de licență, precum și celor postuniversitare. În această perioadă cursurile de perfecționare erau organizate în baza programelor predestinate pentru o categorie concretă de funcționari publici în conformitate cu funcțiile deținute.

În anul 1998, în scopul fortificării sistemului de management al procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici, în contextul reformei administrației publice în desfășurare, prin modificarea organigramei Academiei, a fost formată *Direcția perfecționare continuă a personalului* în obligațiunile căreia au fost puse, exclusiv, organizarea cursurilor de dezvoltare profesională a funcționarilor publici. Aceasta a constituit inițierea implementării unei noi metodologii în prestarea serviciilor de dezvoltare profesională a funcționarilor publici, prin delimitarea instruirii continue de instruirea inițială, implementarea mecanismelor de studiere a necesităților de instruire a funcționarilor publici, practicarea studiilor de marketing privind piața instruirii în domeniul dezvoltării profesionale a funcționarilor publici,

implementarea sistemului de evaluare a cursurilor de dezvoltare profesională, inițierea prestării cursurilor de dezvoltare profesională în bază de contract și altele. Aceste activități, ulterior au fost dezvoltate și permanent actualizate în conformitate cu evoluția cadrului normativ din domeniu și practicii administrative autohtone.

Reorganizarea Academiei, efectuată prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr.1113-III din 12 februarie 2003, a condus la modificări în structura sa, inclusiv în sistemul de management al procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici. Astfel, în perioada 2003-2005, activitățile de dezvoltare profesională au fost organizate și desfășurate de către cele trei departamente constituite în cadrul Academiei: *Administrare publică, Management public, Relații internaționale și politică externă*, fiecare în domeniile sale de competență, iar coordonarea procesului de perfecționare a fost efectuată de către Direcția monitorizare, evaluare și control. În decembrie 2005 se revine la sistemul precedent de management, prin *Direcția perfecționare profesională a personalului*, reorganizată în 2010 în *Departamentul dezvoltare profesională*, care funcționează până în prezent.

Organizarea cursurilor de dezvoltare profesională a funcționarilor publici în cadrul Academiei s-a desfășurat și continuă să se desfășoare în baza cadrului normativ care reglementează această activitate și care evoluează odată cu avansarea în timp. La etapa actuală procesul de dezvoltare profesională în Academie se desfășoară în conformitate cu prevederile *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* nr. 158 din 04 iulie 2008, care prin art. 37 și 38 din secțiunea a 3-a stabilește, pe de o parte, drepturile și obligațiunile funcționarului public de a-și perfecționa în mod continuu abilitățile și pregătirea profesională, iar pe de altă parte, stipulează

obligațiunile autorităților publice cu referire la prevederile bugetare pentru aceste activități, asigurarea posibilităților egale pentru funcționarii publici la instruire prin diferite forme și durată de studii și altele.

Prevederile legale își găsesc concretizare în Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009, care, de rând cu descrierea principiilor de organizare și realizare a dezvoltării profesionale, definește conținutul sistemului de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici, care include beneficiarii de instruire, tipurile, metodele și programele de instruire, prestatorii serviciilor de instruire, finanțarea procesului de dezvoltare profesională continuă, organele responsabile de coordonarea și monitorizarea procesului.

Academia de Administrare Publică a organizat, realizat și continuă să presteze activități de dezvoltare profesională pentru funcționarii autorităților administrației publice centrale și locale folosind mai multe modalități: a) la comanda de stat; b) la solicitarea autorităților publice; c) în colaborare cu partenerii de dezvoltare.

Annual, Guvernul Republicii Moldova stabilește Academiei de Administrare Publică *comanda de stat* privind dezvoltarea profesională a personalului din autoritățile publice centrale și locale. Scopul general al cursurilor de dezvoltare profesională la comanda de stat constă în consolidarea competențelor profesionale ale personalului: aprofundarea, actualizarea cunoștințelor, dezvoltarea abilităților, modelarea atitudinilor necesare funcționarilor pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor de serviciu, prestarea unor servicii publice calitative cetățenilor și societății, precum și pentru realizarea obiectivelor și priorităților Guvernului. Comanda de stat prevede expres denumirea cursurilor, subiectele de bază pe care trebuie să le conțină progra-

mele de instruire, durata fiecărui curs, categoria și numărul de participanți.

În perioada 1993-2017, prin *comanda de stat*, în cadrul Academiei de Administrare Publică și-au perfecționat calificarea 18387 de funcționari din autoritățile publice centrale și locale din Republica Moldova.

De rând cu comanda de stat, Academia de Administrare Publică prestează servicii de dezvoltare profesională și la solicitarea autorităților administrației publice. Această categorie de cursuri reiese din necesitățile de instruire a funcționarilor din autoritățile administrației publice solicitante, în baza cărora se elaborează programele de studii. Cursurile la solicitarea autorităților administrației publice se desfășoară atât în incinta Academiei cât și, nemijlocit, în autoritățile respective ale administrației publice.

În acest sens, Academia a colaborat, pe parcursul anilor, cu autoritățile administrației publice în vederea acordării asistenței metodologice și prestării serviciilor de perfecționare profesională a personalului, organizând, la solicitarea acestora, cursuri de instruire continuă. În perioada 1998-2017, la solicitarea autorităților administrației publice, în cadrul Academiei și-au perfecționat calificarea 6168 de funcționari din autoritățile publice centrale și locale.

Un rol considerabil la crearea sistemului actual de dezvoltare profesională a funcționarilor publici în cadrul Academiei l-au jucat partenerii de dezvoltare, organizațiile internaționale cu care Academia a colaborat și continuă să colaboreze: TACIS, PNUD, SIPU International, Banca Mondială, Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ) și altele.

Participarea Academiei la realizarea proiectelor internaționale a contribuit substanțial la consolidarea capacităților educaționale ale Academiei, în general,

și în domeniul dezvoltării profesionale, în special. Astfel, în anul 2016, a fost lansat cu suportul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată (*PNUD Moldova*) Platforma de e-learning pentru instruirea consilierilor locali. Tot în anul 2016 Academia, în colaborare cu GIZ, a inițiat o nouă modalitate de conlucrare cu autoritățile publice locale prin intermediul unei platforme de comunicare deschisă în problemele administrației publice. Pe parcursul anilor 2016-2017 au fost organizate trei Forumuri deschise în cadrul cărora au fost discutate cu funcționarii din administrația publică locală și centrală și alte instituții relevante, reprezentanții societății civile subiecte ce țin de: *Reforma administrației publice locale; Dezvoltarea regională și locală; Planificarea strategică la nivel local*. Scopul creării acestei platforme deschise de comunicare este îmbunătățirea competențelor autorităților publice, încurajarea discuțiilor deschise în scopul realizării unui schimb de experiență, de bune practici și identificarea provocărilor și oportunităților cu care se confruntă autoritățile publice, în contextul dezvoltării locale și regionale.

IV. Retrospective și valențe actuale ale cercetării științifice

Activitatea științifică a fost și rămâne una dintre atribuțiile de bază ale Academiei de Administrare Publică prevăzute inițial în Decretul Președintelui Republicii Moldova din 21 mai 1993 privind fondarea Academiei. Alături de instruirea și dezvoltarea profesională a funcționarilor publici, Academia a fost abilitată cu efectuarea ceretărilor științifice în domeniul teoriei și practicii administrației publice, elaborarea materialelor analitice și recomandărilor metodice în problemele serviciului public, precum și pregătirea cadrelor științifice și didactice în domeniul administrației publice.

Inițierea reformei administrației publice după dobândirea Independenței Re-

publicii Moldova a determinat necesitatea efectuării cercetărilor științifice consacrate proceselor complexe ce se desfășoară în sistemul administrației publice aflat în continuă evoluție și transformare. Această s-a făcut, în cadrul Academiei, pe calea adaptării principiilor universale ale științei administrației, care poartă un caracter interdisciplinar, la condițiile Republicii Moldova, luându-se în considerare evoluția proceselor transformatoare din administrația publică.

Cercetarea științifică în cadrul Academiei pe parcursul acestui sfert de veac a fost axată pe studiile privind teoria, istoria și practica administrației publice, reglementările juridice ale organizării și funcționării administrației publice, relațiile economice de piață și rolul autorităților administrației publice în gestionarea acestora. Într-o strânsă legătură cu tematica managerială sunt și cercetările efectuate în sfera etico-comportamentală, culturii administrative, psihologiei conducerii, tehnicilor de comunicare și negociere în cadrul activității administrative, studii care sunt de real folos pentru funcționarii publici. Reieșind din aspirațiile europene ale Republicii Moldova și din necesitatea racordării activității autorităților administrației publice la standardele europene, s-a dovedit a fi evidentă necesitatea cercetărilor științifice în domeniul relațiilor și cooperării internaționale, de care au fost și sunt preocupați cercetătorii Academiei. În condițiile în care societatea informațională se manifestă tot mai activ, devine de la sine înțeleasă și necesitatea promovării cercetării științifice în domeniul creării unui sistem informațional modern, care constituie o pârgie de modernizare a administrației publice și la care își aduc contribuția și cercetătorii Academiei.

Astfel, pe parcursul celor 25 de ani de activitate, Academia de Administrare Publică, în calitate de instituție de învățământ

superior de stat și de centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice, a acumulat o bogată experiență de organizare a activității științifice în toate domeniile menționate.

Academia participă prin serviciile educaționale și de cercetare prestate la edificarea societății bazate pe cunoaștere. Activitatea de cercetare desfășurată în Academie are misiunea de integrare a eforturilor cadrelor didactico-științifice în investigarea problemelor actuale din administrația publică. Cercetarea se desfășoară în cadrul catedrelor de specialitate, proiectelor naționale și internaționale, școlii doctorale, coordonată de Consiliul științific în conformitate cu politicile de cercetare aprobate de Senatul Academiei.

Pentru valorificarea cercetărilor științifice proprii, în cadrul Academiei sunt organizate diferite manifestări științifice devenite deja tradiție, în cadrul cărora se pun în discuție cele mai stringente probleme solicitate de evoluția reformei administrației publice. Printre ele vom menționa Conferința științifico-practică internațională „*Teoria și practica administrării publice*”, organizată anual în luna mai și dedicată Zilei Academiei, Conferința științifico-practică internațională „*Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice*”, organizează anual în luna februarie de către Catedra științe administrative în comun cu Școala doctorală, Masa rotundă cu participare internațională „*Interacțiunea dreptului național și internațional în realizarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului*”, organizată anual în luna decembrie de către Catedra științe juridice și care este consacrată Zilei internaționale a drepturilor omului, alte manifestări.

Chiar din primii ani de activitate, în Academie s-a acordat o atenție deosebită cercetărilor în cadrul proiectelor naționale și

internaționale. La ora actuală, sunt în derulare mai multe proiecte de acest gen. Cercetările se efectuează în domeniul consolidării și modernizării Bibliotecii Științifice a Academiei, consolidării instituționale și funcționale a administrației publice locale, dezvoltării regionale privind diminuarea disparităților interregionale în Republica Moldova și altele. În cadrul proiectelor naționale și internaționale au fost organizate și desfășurate ateliere de lucru, mese rotunde, conferințe științifico-practice, ședințe de lucru cu autoritățile publice locale, unde au fost formulate recomandări pentru autoritățile locale și centrale, au fost publicate articole științifice pe tematica cercetării, au fost editate mai multe Ghiduri practice pentru autoritățile publice locale, alte studii.

O componentă a activității de cercetare a Academiei o constituie pregătirea cadrelor științifice de înaltă calificare prin studiile de doctorat. Ca urmare a finalizării cu succes a studiilor doctorale din cadrul Academiei, până în prezent 16 absolvenți ai acestor studii au susținut tezele de doctor, dintre ei: 3 - în științe politice, 7 - în drept, 2 - în științe economice, 1 - în istorie, 3 - în științe administrative.

În conformitate cu prevederile Codului Educației nr. 152 din 17 iulie 2014 și Regulamentului privind organizarea studiilor superioare de doctorat, ciclul III, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1007 din 10 decembrie 2014, în cadrul Academiei a fost înființată *Școala doctorală în științe administrative*, autorizată să funcționeze prin Hotărârea Guvernului nr. 816 din 11 noiembrie 2015.

Școala doctorală include totalitatea studenților-doctoranzi și a conducătorilor de doctorat, altor cercetători și cadre didactice implicate în activități de cercetare și predare în cadrul studiilor avansate de doctorat. În prezent, la Academie urmează programul de studii prin doctorat la cele

două specialități 25 de persoane, sub îndrumarea a 12 conducători științifici.

Studiile superioare de doctorat cuprind un program de pregătire avansată, desfășurat în baza unui plan de învățământ, compus din discipline obligatorii și opționale, parcurs în primul an de studii cu obținerea unui număr de credite, și un program individual de cercetare științifică, care se încheie cu susținerea publică a tezei de doctor.

Membrii Școlii doctorale, cercetătorii din cadrul catedrelor sunt membri ai unor colegii de redacție ale edițiilor științifice din străinătate și din țară, membri ai seminarelor științifice de profil, membri ai consiliilor științifice de susținere a tezelor de doctor, referenți oficiali ai tezelor de doctor, membri ai comitetelor de program ale unor manifestări științifice din țară și din străinătate.

Pentru facilitarea cercetării științifice, alături de alte activități, la Academie a fost instituită și revista metodico-științifică trimestrială „Administrarea Publică”. Pe parcursul celor 25 de ani, în cele 98 de numere de revistă, au fost publicate peste două mii de studii care, în totalitatea lor, constituie un aport important la dezvoltarea științei administrației în Republica Moldova.

De rând cu aportul său major la dezvoltarea științei administrației și folosind posibilitățile acestei științe, revista „Administrarea Publică” a exercitat și continuă să exercite un șir de funcții sociale foarte importante. Fiind unica revistă de specialitate din domeniul administrației publice din Republica Moldova, ea ocupă un rol deosebit, în primul rând, în promovarea politicii de stat în domeniul administrației publice. Alături de aceasta, revista publică cu regularitate în paginile sale documente oficiale ale Guvernului, ale altor autorități publice ale statului.

Având în vedere importanța cercetării științifice pentru dezvoltarea cunoașterii și

formarea cadrelor de înaltă calificare, Academia pune accentul pe excelență, interdisciplinaritate și vizibilitate internațională, susține cercetările complexe în domeniile: administrație publică, economie, drept, relații internaționale.

V. Rolul serviciilor de suport în activitatea Academiei

Realizarea eficientă a atribuțiilor Academiei în domeniul formării cadrelor pentru administrația publică, dezvoltării profesionale a funcționarilor publici și organizării cercetării științifice depinde în mare măsură de activitatea serviciilor de suport. În acest sens, se evidențiază serviciile care asigură cooperarea internațională a instituției, politica de personal, deservirea informațională, activitatea editorială și, desigur, baza tehnico-materială a instituției..

Cooperarea internațională este una din sarcinile și direcțiile de activitate ale Academiei din primul an de activitate, 1993, și reieșea din necesitatea studierii, preluării și implementării experienței țărilor avansate în domeniul pregătirii cadrelor pentru administrația publică, întrucât Republica Moldova la acel timp nu posedea o experiență proprie în acest domeniu.

Ca urmare a implementării acordurilor de colaborare cu instituțiile similare din străinătate sau a proiectelor internaționale, cercetătorii și studenții Academiei au efectuat numeroase vizite de documentare și de studiu peste hotare, care au oferit posibilitatea de a prelua experiența de organizare a procesului de pregătire a cadrelor pentru sistemul administrației publice.

Pe de altă parte, Academia a avut parte pe parcursul anilor de mai multe vizite a unor experți, cadre didactice, formatori din instituțiile similare din străinătate care au participat în diferite forme la procesul didactic din Academie. De o importanță deosebită au fost deplasările profesorilor de la instituțiile de prestigiu din SUA, Portugalia, Suedia, Marea Britanie, Olanda, România,

Italia, Cehia, Polonia, Germania, Federația Rusă, Ucraina și alte țări, care au susținut cursuri de lecții la Academie, au acordat asistență informațională și metodică în mai multe domenii de activitate.

Aceste activități au contribuit la stabilirea unor relații benefice între cadrele didactice ale Academiei și experții din străinătate. Personalul didactico-științific și administrativ constituie elementul creator al activităților desfășurate în cadrul Academiei în domeniul pregătirii cadrelor pentru administrația publică, dezvoltării profesionale a funcționarilor publici, precum și cercetării științifice. Politica de personal în cadrul Academiei este axată pe realizarea obiectivelor instituției în domeniul educațional, corelate cu tendințele existente pe piața muncii în domeniul administrației publice. Pe parcursul celor 25 de ani de activitate, în cadrul Academiei este promovată o politică de personal, bazată pe câteva principii esențiale, care au permis o dezvoltare continuă a instituției prin consolidarea factorului uman.

Fiind permanent în căutarea noilor posibilități de dezvoltare, a noilor forme și metode de lucru, cerințele, care erau înaintate față de personalul Academiei, includeau, de rând cu pregătirea avansată în domeniu, și alte calități: devotament, creativitate, dorința de a contribui prin aport personal la promovarea imaginii instituției. Totodată, cerințele față de personalul care activa sau era angajat se stabileau în funcție de obiectivele instituționale la fiecare etapă de dezvoltare. În primii ani de activitate a Academiei era importantă afirmarea pe piața serviciilor educaționale, ulterior - menținerea imaginii instituției-lider în pregătirea personalului pentru administrația publică, iar pe parcursul întregii activități – sporirea gradului de credibilitate față de calitatea pregătirii specialiștilor în cadrul Academiei.

Un aspect important al politicii de personal este motivarea creșterii performanțelor și a competitivității personalului. În mare parte aceasta se asigură prin aplicarea diverselor forme de evaluare și auto-evaluare. Alături de formele tradiționale sunt implementare și unele forme mai noi: evaluarea de către beneficiari prin chestionarea acestora, oferirea platformei de discuție în cadrul întrevederilor cu studenții, doctoranzii și participanții la cursurile de dezvoltare profesională, expunerea propunerilor, sugestiilor și obiecțiilor prin intermediul „căsuțelor poștale”. Aceste forme permit perfecționarea permanentă a calității serviciilor prestate, dar și deschid noi oportunități pentru dezvoltare.

Un serviciu de suport foarte important în activitatea Academiei este Biblioteca Științifică - o parte integrantă a sistemului informațional instituțional cu misiunea de asigurare informațională și documentară a procesului didactic la toate formele de studii și activității științifice, satisfacerea necesităților informaționale complexe ale masteranzilor, doctoranzilor, cadrelor didactice, cercetătorilor științifici, funcționarilor publici, altor categorii de utilizatori.

Întemeiată odată cu fondarea Academiei, în anul 1993, Biblioteca Științifică a crescut și s-a dezvoltat continuu, având misiunea de a participa la procesul de instruire, formare și educare, precum și la activitatea de cercetare ce se desfășoară în cadrul Academiei, prin formarea unei colecții de documente în corespundere cu curriculumul academic și, respectiv, facilitarea accesului la aceste colecții de informații.

În perioada anilor 1993-2017 fondul Bibliotecii Științifice a crescut până la 46 000 de volume. Peste 90% din toate materialele intrate în colecțiile bibliotecii le reprezintă cărțile și edițiile periodice: 35719 cărți, 5841 de exemplare (290 titluri) de publicații periodice, 1332 de broșuri, 334 de autoreferate, 10 teze de doctor,

804 manuscrise, 1045 de CD și documente audiovizuale. Din sursele informaționale ale bibliotecii 70% sunt în limba română, 30% - în limbile rusă, engleză, franceză și germană.

În deplină concordanță cu tendințele globale în domeniul structurilor de informare și documentare, Biblioteca Științifică a Academiei se află în plin proces de automatizare și integrare în rețelele informaționale. În acest sens, în vederea dezvoltării capacităților de funcționare, a extinderii bazei informaționale, precum și a facilitării accesului la informații, sunt în curs de realizare o serie de acțiuni menite să completeze automatizarea Bibliotecii prin perfecționarea sistemului integrat de gestiune a bibliotecii, dezvoltarea colecției de publicații în format electronic și, nu în ultimul rând, familiarizarea utilizatorilor cu posibilitățile pe care le deține Biblioteca electronică.

Prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 483 din 5 august 1993 Academiei i s-a oferit dreptul de editor al literaturii metodice și didactico-științifice de profil. Pe parcursul activității Academiei, cu participarea nemijlocită a *Secției activitate editorială*, au fost editate în mii de exemplare zeci de publicații din domeniul teoriei, istoriei și practicii administrației publice, teoriei statului și dreptului, economiei și finanțelor publice, relațiilor internaționale, problemelor social-umane, tehnologiilor informaționale. Multe dintre aceste ediții sunt de pionierat în domeniul administrării publice în Republica Moldova.

Anual sunt editate culegerile de materiale ale conferințelor teoretico-științifice și științifico-practice naționale și internaționale, care se desfășoară tradițional către Ziua Academiei - 21 mai, materialele meselor rotunde dedicate Zilei internaționale a drepturilor omului și ale conferințelor științifice ale tinerilor cercetători. Aceasta constituie un suport informațional important pentru masteranzii și doctoranzii Academiei.

Viabilitatea unei instituții de învățământ superior depinde, alături de alți factori, și de baza tehnico-materială a procesului de studii. Întrucât spațiile distribuite Academiei în 1993 aveau o altă destinație, conducerii Academiei de atunci, serviciilor specializate ale acesteia, le-a revenit sarcina responsabilă și deloc simplă, ca într-un termen foarte restrâns să le adapteze prin reconstrucție pentru organizarea și desfășurarea procesului de studii și cercetare și pentru crearea condițiilor favorabile de funcționare a căminului-hotel pentru studenții și audienții Academiei.

Activitățile de consolidare a bazei tehnico-materiale a Academiei au fost susținute permanent de Guvernul Republicii Moldova, care de mai multe ori a adoptat decizii cu referire la acest subiect, acordând sprijin logistic și financiar în acest domeniu.

Consolidarea bazei tehnico-materiale a Academiei s-a făcut și cu susținerea partenerilor de dezvoltare, prin realizarea diferitelor proiecte comune, din resurse extrabugetare. Astfel, alături de extinderea spațiilor auditoriale și înzestrarea lor cu echipamentul necesar, s-a dat în folosință blocul „C” de studii, unde actualmente se desfășoară cursurile de dezvoltare profesională a funcționarilor publici, a fost asigurată cu

spații noi, mai extinse și cu echipament performant, Biblioteca științifică a Academiei, a fost renovată și echipată cu un nou sistem de încălzire sala de festivități a Academiei, a fost renovată și retehnologizată cu utilaj performant Cantina instituției, s-au realizat și alte activități de îmbunătățire a infrastructurii de studii și de trai a beneficiarilor serviciilor prestate de Academie. Potențialul logistic și infrastructura tehnico-materială actuală a Academiei permit desfășurarea procesului de studii și cercetare la un nivel care corespunde exigențelor timpului.

Generalizând cele expuse în acest studiu vom concluziona că Academia de Administrație Publică, fondată în anul 1993 din necesitatea pregătirii cadrelor pentru noul sistem administrativ constituit după declararea Independenței Republicii Moldova, a parcurs o cale rodnică de afirmare în toate domeniile de activitate: formarea personalului pentru administrația publică, organizarea dezvoltării profesionale a funcționarilor publici, efectuarea cercetărilor științifice întru susținerea proceselor reformatoare din sistemul administrativ autohton, folosind posibilitățile tuturor serviciilor de suport prin care a asigurat alinierea activității sale la standardele educaționale europene din domeniul administrației publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 73 din 21 mai 1993 privind pregătirea cadrelor pentru organele administrației de stat și de autoadministrare locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 000 din 28 mai 1993.

2. Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 1113-III din 12 februarie 2003 privind reorganizarea Academiei de Administrație Publică. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 20 din 14 februarie 2003.

3. Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 951-VII din 13 ianuarie 2014 privind reorganizarea Academiei de Administrație Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 9-13 din 10 mai 2014.

4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 483 din 5 august 2003 cu privire la Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice pe lângă Guvernul Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8 din 30 august 1993.

5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 468 din 22 aprilie 1998 cu privire la

Academia de Studii în Domeniul Administrării Publice pe lângă Guvernul Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 62 – 65 din 9 iulie 1998.

6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 577 din 24 mai 2007 privind aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în Hotărârea Guvernului nr. 962 din 5 august 2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 74-77 din 1 iunie 2007.

7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 255 cu privire la Academia de Administrare Publică din 26 martie 2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78-79 din 1 aprilie 2014.

8. Un deceniu de împliniri, Carte editată cu prilejul aniversării a 10-a de la fondarea Academiei, Chișinău, Editura GrafCart, 2003.

9. Profesorii Academiei, Chișinău, AAP, 2008.

10. Platon Mihail, Pregătirea funcționarilor de stat: în căutarea concepției, Chișinău, AAP, 2017.

11. Roman Alexandru, La cumpănă de ani, Academia de Administrare Publică – 15 ani de la fondare, Chișinău, AAP, 2008.

12. Sîmboteanu Aurel, Dulschi Ion, Țepordei Aurelia ș. a., Academia de Administrare Publică la un sfert de veac, Chișinău, AAP, 2018.

Prezentat: 2 aprilie 2018.

E-mail: simboteanu@mail.ru

VIVAT ACADEMIA! VIVAT PROFESORES!

Stimați colegi, profesori, doctoranzi, masteranzi și absolvenți ai Academiei! Din câte cunoașteți, la 21 mai curent se împlinesc 25 de ani de la fondarea Academiei de Administrare Publică. Cu acest prilej, în revista „Administrarea Publică” a fost inaugurată rubrica „Academia de Administrare Publică la 25 de ani”, la care am publicat diverse materiale consacrate acestui eveniment remarcabil. Iată de ce Vă adresăm câteva întrebări, răspunsurile la care le vom publica în nr. 2 al revistei noastre din anul 2018, care va fi o ediție specială.

1. D-voastră sunteți unul (una) dintre primii (primele) care ați activat la Academie (ați absolvit Academia). Ce impresii V-au lăsat Academia și studiile în aulele sale? Cum apreciați evoluția APC și APL pe parcursul ultimilor 25 de ani, dar și reforma actuală a administrației publice centrale?

2. Ce relații ați stabilit cu colegii de studii (de serviciu), Vă mai întâlniți cu ei, colaborați, Vă susțineți în activitatea D-voastră reciprocă? Ce proiecte mai importante ați realizat în ultima perioadă de activitate?

3. Cum se reflectă cunoștințele obținute (practica acumulată) la Academia de Administrare Publică în activitatea D-voastră cotidiană? Pe cât de necesară este o astfel de instituție de învățământ postuniversitar în țara noastră și ce urmează să se întreprindă în vederea eficientizării activității acesteia?

4. Cu ce mesaj ați veni de ziua aniversării către profesorii și masteranzii Academiei de Administrare Publică?

ACADEMIA TREBUIE SĂ RĂMÂNĂ INSTITUȚIA CARE SĂ PREGĂTEASCĂ ȘI SĂ PERFECȚIONEZE CADRELE DIN INSTITUȚIILE STATULUI

Tudor DELIU,
deputat în Parlamentul Republicii Moldova



1. Am menționat cu mai multe ocazii că Academia de Administrare Publică este acea instituție de învățământ care are menirea să formeze funcționari publici, veriga cea mai importantă de angajați din structurile statului. Fondată în anul 1993, ea a venit să acopere acel gol care exista și care mai există în instituțiile publice. Personal, chiar dacă

studiile au durat doar un an de zile, am reușit să conștientizez faptul că, fără o pregătire în domeniu, nu poți să realizezi performanțe în activitate. Și azi sunt convins că e greșită abordarea precum că într-o instituție publică pot activa persoane de orice specialitate. Pot, dar nu va fi acea eficiență în activitate, dacă cei angajați nu dispun de o diplomă de studii în domeniu sau, cel puțin, de o adeverință de formare sau reciclare în domeniul profesat. De la declararea independenței, în Republica Moldova s-au produs schimbări esențiale în di-

ferite domeniului, fie de politică internă sau de cea externă. Toate aceste schimbări au condiționat și unele reforme atât la nivelul administrației publice centrale cât și la nivelul administrației publice locale. Logica e simplă. Anume autoritățile centrale și locale sunt factorii determinanți în promovarea și, respectiv, în rezultatele reformelor. Cu părere de rău, reformele nu tot timpul au fost făcute în baza unor strategii pe termen lung. Deseori, se acționează la moment, fără a ști ce va fi mâine. La acest capitol poate fi înscrisă și actuala reformă a administrației publice centrale. Reducerea unor autorități centrale, comasarea diferitelor structuri pentru a optimiza cheltuielile nu pot fi numite reforme, dacă ele nu vor produce rezultate în beneficiul cetățeanului. Mie mi se creează impresia că nu se acționează vizionar. Orișice reformă trebuie să producă efecte și pentru viitor, nu doar pentru prezent. Ele trebuie să pună în prim-plan managementul calității, și nu ambițiile politice.

2. A trecut aproape un sfert de veac de la absolvirea Academiei. Cei 39 de absolvenți s-au împrăștiat care și încotro. Unii au plecat peste hotare, alții activează în organizațiile societății civile, dar sunt și dintre acei care prelungesc să servească statul. Adică activează în autorități ale administrației publice centrale și locale. Nu am avut ocazia să ne revedem toți împreună, motivele sunt plecările. Cu cei care au rămas în republică ne mai întâlnim cu diferite ocazii, cu unii țin legături permanente. La întâlniri discutăm despre studiile de la Academie, despre faptul că guvernările care s-au perindat în Republica Moldova nu au prea pus în prim-plan politica de cadre, angajările fiind după criterii politice. Chiar dacă eram cu toții trecuți de mult de vârsta majoratului (vârsta era de la 25 până la peste 40 de ani), ne mai amintim și de peripețiile pe care le făceam după orele de curs, așa ca niște studenți cu acte în

regulă. Cât privește susținerea reciprocă, încercăm, în măsura posibilităților, să ne susținem măcar moral, dacă altfel este imposibil.

3. Am spus-o cu orișice ocazie că ceea ce am obținut în ultimii ani, mă refer la succesele profesionale, le datorez studiilor de la Academie. Anume aici am conștientizat, chiar dacă activam într-o funcție publică, eram primar în comuna Răzeni, comună cu o populație de peste 7800 de locuitori, că fără o pregătire în domeniu nu poți face mari isprăvi. Nu poți să te ascunzi după mandatul de ales local, cum o fac și astăzi mulți demnitari, dacă nu ai cele mai elementare cunoștințe în domeniu. La Academie, grație prelegerilor și lecțiilor practice, susținute de specialiștii din Moldova și din România, am înțeles că numai cunoștințele sunt cheia progresului. Pe parcursul anilor, Academia a demonstrat că este o forjărie de cadre pentru funcția publică, fapt apreciat de miile de absolvenți. Mergând în teritoriu, am un sentiment de satisfacție când întâlnesc absolvenți ai Academiei care confirmă acest lucru. Dar, cu trecerea timpului, mai constat și un adevăr amar. Unii guvernanți nu-și doresc funcționari deștepți, se vede că ei sunt mai greu de manipulat. Altfel, nu pot înțelege politica actualului Guvern de a reduce activitatea Academiei doar la un centru de reciclare. Probabil, deșteptăciunea este străină pentru acei ce-și doresc să se mențină la guvernare. Academia trebuie să rămână Alma Matera funcționarilor publici, instituția care trebuie să pregătească și să perfecționeze cadrele angajate în instituțiile statului. Atrag atenția la noțiunea „să pregătească”. Nu poți perfecționa ce nu-i pregătit. În funcția publică nu pot fi jumătăți de măsură.

4. Mesajul meu e foarte simplu. Felicitări, succese și mai multă îndrăzneală. Guvernele vin și se duc, dar știința este veșnică. Vivat, Academia!

ACTIVITATEA ACADEMIEI DE ADMINISTRARE PUBLICĂ CONTRIBUIE FOARTE MULT LA EFICIENTIZAREA INSTITUȚIILOR SISTEMULUI

Claudia CRĂCIUN,
doctor în pedagogie, profesor universitar



1. Am activat la Academia de Administrare Publică de la fondarea ei. Am ținut cursul de „Comunicare în administrarea publică”. Am fost încântată de audienții primelor promoții.

Erau oameni tineri din administrația publică locală și centrală, orientați foarte serios pentru un studiu riguros al domeniului, cu capacități cognitive performante și o atitudine constructivă față de procesul de instruire. Întâlnirile cu ei îmi provocau satisfacție morală și erau un motiv serios pentru studiul autodidact. În al doilea an de activitate am propus să includem în planul de învățământ disciplina „Tehnici de negocieri”, care a fost acceptată de audienți cu mult interes. Peste câțiva ani am elaborat cursul „Deontologia funcționarului public”. Din primul an am fost conducătorul tezelor de masterat și am avut ocazia în decurs de douăzeci de ani să mă conving de capacitățile elevate de cercetător ale multor discipoli.

Consider că activitatea Academiei de Administrare Publică a contribuit foarte mult la eficientizarea instituțiilor sistemului și putem să afirmăm cu siguranță că progresul este evident. Fapt confirmat

prin evoluările funcționarilor publici în mass-media. Cu 25 ani în urmă nu puteai găsi un primar să acorde un interviu. Închistați, fără repertoriu, în necunoaștere a legislației... Îți era jale să-i privești. Acum, vorbesc o română frumoasă, discută liber pe teme destul de complicate, au ținută.

Reforma actuală a administrației publice centrale este binevenită și necesară. Avem o țară atât de mică, dar avem mai multe ministere decât țările mari.

2. Cu colegii și absolvenții Academiei de Administrare Publică am menținut relații frumoase de colaborare. Cu mulți ne-am întâlnit în cadrul diferitelor seminare, traininguri, conferințe. M-au bucurat succesele lor și am participat cu plăcere la proiectele propuse de ei.

Sunt bucuroasă că am elaborat și am publicat pentru funcționarii publici manualele „Comunicarea în administrarea publică”, „Tehnici de comunicare și negocieri”, „Teoria și practica negocierilor”, „Comunicare persuasivă”, „Retorica și arta comunicării”.

3. Existența unei asemenea Academii în Republica Moldova este arhinecesară. Pregătirea specialiștilor trebuie efectuată atât prin studii de masterat, cât și prin cursuri de formare continuă.

4. Succese frumoase în activitate! La mai mult și la mai mare!

VIVAT ACADEMIA! VIVAT PROFESORES !

Svetlana GOROBIEVSCHI,
doctor habilitat în științe economice, profesor universitar,
Universitatea Tehnică a Moldovei



Am activat în cadrul Academiei de Administrare Publică în perioada septembrie 1997 - august 2004, în calitate de șef al Catedrei economie și management public, ultima jumătate deținând și funcția de șef al Departamentului economie și management. În funcția de rector al Academiei în perioada respectivă se afla dl Mihail Platon, doctor habilitat, profesor universitar.

Îmi aduc aminte de acești ani interesați și plini de diverse activități prin faptul că Academia de Administrare Publică se afla în proces de formare și au fost depuse eforturi enorme pentru a crea o structură optimă a acestei instituții: erau realizate multe proiecte, aveau loc stagii peste hotare, se desfășurau multe întâlniri cu ambasadorii țărilor străine, ședințe cu dezbateri etc.

În scopul sporirii eficienței procesului didactic, se editau diverse lucrări didactice, monografiile științifice, manuale și îndrumări metodice. Un rol deosebit în această activitate l-a jucat Secția activitate editorială, în special șeful acestei subdiviziuni dl Mihail Manea, care, în condițiile insuficienței de mijloace tehnice speciale, a efectuat un lucru enorm în vederea editării acestor lucrări.

Dl rector Mihail Platon, fiind din firea sa o persoană foarte creativă, vedea Academia ca o instituție cu o misiune deosebită, cu un prestigiu social aparte, de aceea considera că și personalul care activează aici trebuie să posede un potențial foarte puternic. Pe atunci se resimțea lipsa de cadre profesionale în domeniul administrației publice și

pentru aceasta Dumnealui recruta personalul performant din alte universități sau din structurile APC sau APL. Numai în cadrul Catedrei economie și management public activau adevărate notorietăți în domeniul economiei, precum Andrei Cojuhari, doctor habilitat, profesor universitar, Valeriu Zbârciog, doctor habilitat, profesor universitar, Tatiana Manole, doctor habilitat, profesor universitar, Tudor Tuhari, doctor habilitat, profesor universitar, Andrei Blanoschi, doctor, conferențiar universitar, Marian Jalencu, doctor, conferențiar universitar, ș. a., care au depus mult suflet și elan pentru a forma gândirea economică la funcționarii publici de diferit nivel. În același timp, au fost invitate persoane cu înalte practici de activitate în calitate de primari, precum dl Tudor Deliu, actualmente deputat în Parlamentul Republicii Moldova, regretata Svetlana Cojocar u ș. a.

Gradul înalt de pregătire profesională a personalului a contribuit la stabilirea și formarea imaginii publice a instituției, care mai apoi a ușurat procedura de acreditare academică a Academiei în sistemul universitar al țării.

Mai târziu, în paralel cu studiile universitare, au fost inițiate studiile de master și de doctorat la toate cele trei specialități: administrație publică; economie și management și relații internaționale.

Se lucra mult, se efectuau multe sondaje publice pe marginea evaluării calității predării disciplinelor respective, ceea ce pentru majoritatea universităților din țară era pe atunci un proces cu totul nou.

Ca rezultat al activității personale în cadrul AAP, pot menționa că am pregătit doi doctori în științe economice și anume: Nădrag Dumitru, șeful penitenciarului Poarta Albă din Constanța (România), și Liubovi Prodan-

Șestacova, metodist al Departamentului dezvoltare profesională de la Academie. Participând și contribuind personal la toate etapele educaționale ale funcționarilor publici în cadrul AAP în domeniul economic, m-am format și eu, încununând acest proces cu susținerea tezei de doctor habilitat în științe economice.

Cu ocazia aniversării de 25 de ani de la

fondarea Academiei de Administrare Publică, vin cu sincere mulțumiri pentru profesorii AAP, care au muncit cu râvnă și străduință întru binele neamului românesc și formarea competențelor manageriale ale funcționarilor publici din Republica Moldova.

La mulți ani pentru Academia de Administrare Publică și personalul didactic al acesteia!

ADMINISTRAREA PUBLICĂ ESTE UN DOMENIU, ÎN CARE SE NASC ȘI SE DEZVOLTĂ DEMOCRAȚIA ȘI PROSPERAREA UNEI NAȚIUNI

*Nighina AZIZOV,
doctorandă, Academia de Administrare Publică*



1. În cadrul Academiei am beneficiat de studii doctorale. Afirm cu tărie că a fost o experiență utilă și interesantă. Mă bucur mult că entuziasmul profesorilor este viu, că își fac meseria cu dedicație și profesionalism. În linii generale, instituția mi-a lăsat impresii foarte bune, mai ales că colaborez în continuare cu unii profesori cu care am lucrat în cadrul unor proiecte de cercetare și instruire. Crearea și consolidarea rețelilor de comunicare cu profesioniste și profesioniști din domeniu este un mare avantaj.

Referitor la evoluția științei în domeniul administrației publice centrale și locale în ultimii 25 de ani, pot sublinia că au fost realizate progrese importante, au fost elaborate studii și cercetări care scot în evidență deficiențele sistemului și posibilele soluții, care sunt axate pe bune practici, inclusiv pe instruirea reprezentanților

administrației publice centrale și locale în domenii de referință. Modul în care Academia a reușit să influențeze prin recomandări practice legislația națională cu privire la dezvoltarea administrației publice centrale și locale, viziunea strategică în vederea optimizării resurselor și dezvoltării autonomiei publice locale este de apreciat. Mai mult ca atât, experții din cadrul Academiei se bucură de o influență și un prestigiu incontestabil.

2. Academia a fost și este o platformă de networking pentru mine. În acest sens, când am nevoie de un sfat sau de anumite resurse științifice în domeniul meu de cercetare, apelez la profesorii și colegii mei care sunt foarte deschiși și mă ajută de câte ori este nevoie. Mai mult ca atât, în cadrul activității pe care am desfășurat-o la Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei în calitate de viceministră, precum și în cadrul Parlamentului Republicii Moldova în calitate de șefă de cabinet în cabinetul vicepreședintelui Parlamentului Republicii Moldova, am beneficiat de consultanță profesionistă din partea reprezentanților

Academiei în domenii de interes și care au tangență cu administrația publică centrală și locală. Cu acest prilej, țin să mulțumesc încă o dată echipei Academiei de Administrare Publică pentru suport și deschidere.

De asemenea, am invitat experți din cadrul Academiei de Administrare Publică la diverse activități organizate la nivel local și național pentru a prezenta informații despre managementul proiectelor, despre dezvoltarea proiectelor și despre activitatea administrației publice locale. Astfel de intervenții sunt prețioase, mai ales în contextul în care sunt demarate o serie de reforme și trebuie comunicate actorilor de decizie locali.

3. Indiscutabil, este o instituție-cheie. În primul rând, oferă acea expertiză și acele cunoștințe, pe care nu le poate oferi o altă instituție. Instruirile, studiile de master și studiile doctorale, cursurile în domeniul managementului, organizarea conferințelor științifice naționale și internaționale în domeniul administrației publice sunt extrem de importante atât pentru beneficiarii direcți, precum sunt studenții, dar și primarilor, consilierilor, președinților de raioane, deputaților, miniștrilor etc. Astfel de platforme oferă

posibilitatea de a dezbate deschis și transparent problemele și provocările din sistem, creează oportunități de cunoaștere a bunelor practici din țările cu democrație avansată, sunt instrumente eficiente pentru actorii politici care sunt figurile-cheie în promovarea politicilor și reformelor stabilite.

4. În primul rând, le-aș dori putere, încredere și cutezanță. Apreciez mult efortul profesorilor care își dedică viața pentru ca cetățenii Republicii Moldova să aibă un trai decent și pentru ca să fie informați în domenii vitale. Mai mult ca atât, pentru că contribuie la realizarea agendei europene prin studiile, cercetările și conferințele pe care le fac și le organizează. Și nu în ultimul rând, pentru loialitatea față de domeniul administrării publice. Din punctul meu de vedere, administrarea publică este un domeniu, în care se nasc și se dezvoltă democrația și prosperarea unei națiuni.

Masteranzilor le doresc obiective realizate. Să viseze măreț și să implementeze cunoștințele în practică, aici, în Republica Moldova. Noi avem nevoie de oameni deștepți, cu viziuni clare și cu abilități profesionale înalte.

Administrarea publică: teorie și practică



EFICIENTIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA: OPORTUNITĂȚI ȘI PROVOCĂRI ACTUALE

STREAMLINING PUBLIC ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: CURRENT OPPORTUNITIES AND CHALLENGES

CZU: 351/354 (478)

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

SUMMARY

The article analyzes the challenges and opportunities of streamlining the public administration in the Republic of Moldova. Starting from the fact that the issue of public administration efficiency is a global concern, a series of national policy documents, starting with 2005, have announced the need to improve the performance of public administration. At present, the Moldovan public administration faces a high degree of politicization, the exaggerated importance of procedures to the detriment of content, insufficient administrative capacity, lack of prioritization and outdated control systems for human resource management and public finances.

Keywords: *public administration, efficiency, reform, public policies, administrative capacity, de-politicisation.*

REZUMAT

În acest articol sunt analizate provocările și oportunitățile procesului de eficientizare a administrației publice în Republica Moldova. Pornind de la faptul că problema eficienței administrației publice este o preocupare la nivel global, o serie de documente naționale de politici publice, începând cu anul 2005, au anunțat necesitatea eficientizării activității administrației publice. În prezent, administrația publică din Republica Moldova se confruntă cu un grad sporit de politicizare, importanța exagerată acordată procedurilor în detrimentul conținutului, capacitate administrativă insuficientă, lipsa prioritizării și sistemelor de control depășite pentru gestionarea resurselor umane și a finanțelor publice.

Cuvinte-cheie: *administrație publică, eficiență, reformă, politici publice, capacitate administrativă, depolitizare.*

O privire de ansamblu asupra reformei administrației publice arată că în ciuda unor evoluții certe în ultimii 20 de ani, tranzitând de la o societate postsovietică spre un sistem de guvernare democratic, Republica

Moldova înregistrează carențe serioase la capitolul eficiența administrației publice, iar lipsa de viziune, birocrăția sau politicizarea excesivă în detrimentul unei abordări meritocratice rămân aspecte criticate constant

de experți și partenerii de dezvoltare.

Lansarea reformei administrației publice centrale la sfârșitul anului 2005, prin adoptarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale [1] venea să satisfacă o necesitate stringentă a societății în condițiile unei crize structurale de amploare. Această reformă era apreciată drept o prioritate majoră pentru Guvernul Republicii Moldova, elementul-cheie pentru democratizarea țării, urmând să contribuie la edificarea societății civile, la satisfacerea necesităților societății, inclusiv la ridicarea nivelului de trai al cetățenilor. Strategia de reformă stipula principiile de bază ale acesteia: transparență, predictibilitate, responsabilitate și eficiență. Necesitatea reformei era dictată atât de factorii interni (calitatea insuficientă a managementului în serviciul public, problemele sociale și economice), cât și de cei externi (globalizare, dezvoltarea rapidă a tehnologiilor informaționale, integrarea europeană). Strategia de reformă a administrației publice centrale avea drept scop identificarea măsurilor pentru asigurarea modernizării administrației publice centrale în baza reorganizării ministerelor, altor autorități administrative centrale, inclusiv organe și instituții administrative autonome, optimizării procesului decizional, îmbunătățirii managementului resurselor umane și al finanțelor publice.

Documentul stabilea inițial drept perioadă de implementare a reformei anii 2006-2008. Însă la sfârșitul anului 2008 s-a considerat necesară continuarea acțiunilor de reformare, deși un nou plan de acțiuni de implementare nu a fost aprobat, iar cel vechi nu a fost actualizat. Reforma administrației publice centrale a fost continuată în 2009, fiind determinată ca un obiectiv distinct în Programul de activitate a noului Guvern. Totodată, abordările privind conținutul și modul de implementare a reformei administrației publice centrale au fost, în mare parte, diferite de cele anterioare, fiind

determinate de obiectivele partidelor politice care au format alianța de guvernare în toamna anului 2009, precum și de viziunile acestora privind sistemul de administrație publică centrală. Astfel, Strategia de reformă a administrației publice centrale nu a mai constituit un document strategic de referință pentru reforma administrației publice centrale. Prin acte normative, majoritatea obiectivelor reformei au fost modificate, reformulate substanțial sau înlocuite cu altele, fiind, în unele cazuri, mai ambițioase decât cele din Strategia de reformă a administrației publice centrale.

În 2010, un grup independent de experți a lansat raportul „Evaluarea performanțelor implementării Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova”, punând în evidență rezultatele, succesele și insuccesele reformei administrației publice centrale în perioada 2006-2008 și, parțial, în anul 2009. Raportul a concluzionat că „obiectivele Strategiei au fost atinse parțial, iar impactul acțiunilor realizate asupra administrației publice centrale a fost unul moderat” [2, p.10]. Raportul care a evaluat performanțele reformei administrației publice centrale în perioada octombrie 2009 – noiembrie 2010 a constatat, că obiectivele reformei stabilite pentru perioada de analiză au fost atinse „parțial”, iar impactul acțiunilor realizate asupra organizării și funcționării autorităților administrației publice centrale poate fi apreciat cu calificativul „satisfăcător”. Totodată, abordările privind conținutul și modul de implementare a reformei administrației publice centrale au fost, în mare parte, diferite de cele anterioare, fiind determinate de obiectivele partidelor politice care au format alianța de guvernare în toamna anului 2009, precum și de viziunile acestora privind sistemul de administrație publică centrală. Astfel, Strategia de reformă a administrației publice centrale nu a fost un document strategic de referință

pentru reforma administrației publice centrale [15, p.11].

În anul 2016 reforma administrației publice revine în vizorul clasei politice, astfel încât este adoptat un nou document de politici, *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020* [3], în vederea implementării angajamentelor asumate prin *Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, Obiectivele de Dezvoltare Durabilă, Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”, Strategia națională de descentralizare. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020* a calificat efectele ciclului precedent de reformă a administrației publice (2005-2016) drept infime, precizând că doar unele aspecte ce țin de reorganizarea structurii Guvernului, reformarea serviciului public, managementul financiar și eficientizarea procesului decizional au fost realizate. Necesitatea relansării reformei administrației publice a fost determinată de faptul că până în anul 2010 modernizarea administrației publice a ținut aproape exclusiv de mecanismele interne ale Guvernului la nivel central. Noul document de politici își propune extinderea componentelor reformei asupra administrației publice locale, ale cărei capacități în domeniu necesită a fi consolidate. În comparație cu ciclul de reformare anterior, Strategia se vrea *axată mai mult pe cetățean* (reformele nu mai sunt axate exclusiv pe funcționarea internă a birocrației, ci au scopul să eficientizeze modul de acordare a serviciilor de către administrație cetățenilor, inclusiv aspectele ce țin de amplasare, cost, viteză și satisfacția clienților; *mai cuprinzătoare* (nu se limitează doar la autoritățile publice centrale, ci vizează și autoritățile publice locale); *mai coordonată* (procesul de monitorizare și supraveghere la nivel central se axează pe prioritățile și sinergia între domenii și presupune termene mai stricte și indicatori verificabili) [3].

Unul dintre termenii-cheie frecvent uti-

lizat atât în textul *Strategiei de reformă a administrației publice centrale*, cât și a *Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020* este „eficientizarea administrației publice”. Însă nu găsim o definiție a acestei noțiuni în documentele de politici menționate, în afară de specificarea, că este necesară eficientizarea activității administrației publice prin corelarea costurilor acestora cu capacitatea de a produce rezultate calitative [3].

În literatura de specialitate eficiența administrației publice este definită ca coraportul dintre realizarea scopurilor sociale stabilite și rezultatele obținute, iar pe de altă parte, coraportul rezultatelor și resurselor publice utilizate. Administrarea eficientă este activitatea cu cele mai bune rezultate posibile pentru satisfacerea necesităților și intereselor sociale în condițiile reglementării resurselor statului. Astfel, categoria de „eficiență a administrației publice” se determină prin noțiunile: „scopuri sociale”, „rezultate”, „necesități și interese sociale”. Fiecare dintre aceste noțiuni reflectă caracteristicile specifice ale administrației publice cu aspect politic. „Scopuri sociale”, în ultimă instanță, sunt scopuri politice; „rezultate” - servicii, procese, informații ce țin de satisfacerea necesităților și intereselor sociale (exprimate în politica statului); „resursele publice” - capitalul economic, social, politic, ideologic și informațional reglementat de stat. [4, p. 24].

O abordare teoretică importantă este cea privind eficiența administrației publice, care poate fi susținută prin standardizare, control și printr-un management științific aplicat (standardizarea a reprezentat punctul central al activității administrației publice, până în anii `40 ai sec. XX). După 1940, eficiența administrației publice începe să fie evaluată, pe scară largă, cu ajutorul tehnicilor și modelelor matematice. Astfel, un model de referință în domeniu este *Modelul utilității așteptate subiective* (MUAS) elaborat

de Herbert Simon (laureat al premiului Nobel în anul 1978 pentru analiza proceselor de decizie în organizațiile economice), care definește condițiile optime care pot justifica perfect eficiența administrației publice, care funcționează în condiții de incertitudine și dependență față de factorii politici decizionali [5].

Urmărindu-se asigurarea unui anumit nivel de eficiență a activității administrației publice, trebuie să se pornească de la următoarele premise:

- resursele cheltuite trebuie să-și găsească cea mai bună întrebuintare;
- să răspundă unor nevoi pe termen lung, adaptându-se rapid noilor condiții.

În aceeași ordine de idei, eficiența administrației publice poate fi determinată de o manieră subiectivă, stabilind un raport între cheltuielile pe care ea le generează și calitatea subiectivă. Calitatea subiectivă a autorităților publice reprezintă un indice care se compune din scorurile înregistrate în ceea ce privește birocrăția, transparența, eficacitatea și corupția. Acest indice compozit este pus în relație cu cheltuielile publice destinate „serviciilor publice generale” pe locuitor [6, p.125].

Prin noile forme de management aplicate și principiile inovatoare pe care se promovează, administrația publică a evoluat în mod constant și permanent, devenind o formă dinamică de guvernare. În prezent, statele dezvoltate se caracterizează printr-o administrație publică puternică, ce contribuie la creșterea nivelului general al bunăstării sociale.

Ineficiența administrației publice generează corupție și prezența economiei tenebre, sărăcie și subdezvoltare. Țările care prezintă un sector public ineficient pot apela la politici de reformare, fapt ce poate conduce la creșterea calității bunurilor și serviciilor publice (de ex., prin introducerea concurenței în furnizarea serviciilor, prin concesionarea dezvoltării infrastruc-

turii, privatizarea parțială, alocarea unor fonduri sporite învățământului, sănătății etc.). În prezent, se consideră că un sector public modern este cel care furnizează oportunități pentru informarea inovativă și tehnologia informației, accelerează performanțele strategice și cele ale resurselor umane, permițând administrației să performeze eficient, pentru creșterea nivelului de trai.

Calitatea administrației publice reprezintă un *motor important al competitivității naționale*. Condițiile necesare unei administrații publice eficiente sunt:

- orientarea către performanță;
- orientarea către servicii și produse de calitate;
- reorganizarea și adaptarea instituțională;
- un management eficient al resurselor umane;
- inovarea tehnicilor și metodelor de guvernare, inclusiv guvernarea electronică [7, p. 28].

Problema eficienței administrației publice este o preocupare la nivel global. Astfel, de peste două decenii, studiul „Worldwide governance indicators” al Băncii Mondiale indexează pentru 212 țări șase dimensiuni ale guvernării: democrație participativă și libertatea de expresie, stabilitatea politică și absența violenței, eficiența guvernării, calitatea reglementărilor, supremația legii și controlul corupției. Un indice cu o valoare ridicată la o anumită categorie corespunde unei evaluări pozitive. Indicatorii reflectă opinia sectorului privat, a celui public, a experților din organizațiile nonguvernamentale și a cetățenilor. Orice categorie este evaluată în funcție de scorul de guvernare pentru acea categorie, care variază de la -2,5 la +2,5. Procentele pentru fiecare categorie în parte arată cât la sută din cele 212 țări monitorizate de Banca Mondială au un scor mai mic decât țara în cauză la respectivul indicator. „Eficiența guvernării” în Republica Moldova înregistrează o îmbunătățire,

dar rămâne cu punctaj negativ, de la - 0,79 (în 2006 când demarează reforma APC) la - 0,62 (2016). Republica Moldova s-a clasat, în 2016, potrivit acestui raport, mai bine decât 29,8% dintre țările evaluate. Țara noastră a înregistrat cel mai bun scor în 1996, când a avut - 0,22, iar pe cel mai mic - în 2004 (-0,87). Republica Moldova se clasează la indicii eficiența guvernării, conform raportului din 2016, mai prost decât Ucraina, România, Bulgaria, care la această categorie au un scor mai bun [8].

Prin urmare, situația la capitolul eficiența guvernării din Republica Moldova este îngrijorătoare, iar amânarea luării unor decizii clare a dus la adâncirea problemelor. În acest context, sunt necesare eforturi susținute pentru a spori eficiența administrației publice. Indicatorul care măsoară eficiența administrației publice surprinde diverse aspecte ale acesteia, precum:

- calitatea serviciilor publice;
- calitatea funcției publice și gradul de independență față de presiunile politice;
- calitatea formulării politicilor publice;
- calitatea managementului financiar;
- credibilitatea angajamentului luat de guvern de a implementa politicile adoptate [9, p. 6].

În Republica Moldova administrația publică prezintă performanțe relativ reduse: transparență decizională și responsabilitate redusă, capacitate administrativă insuficientă, calitate redusă a prestării serviciilor publice, gestionarea ineficientă a resurselor publice, acești indicatori fiind corelați direct cu politicile publice de calitate. La aceasta se mai adaugă și percepția negativă pe care cetățenii o au asupra calității instituțiilor publice, asupra serviciilor oferite și, în general, asupra politicilor publice și factorului politic.

Deși a fost formulată o viziune pentru reformarea administrației publice care prevede că în anul 2020 administrația publică din Republica Moldova va fi eficientă,

eficace și responsabilă la toate nivelurile, devenind, astfel, un catalizator important al dezvoltării continue și durabile a țării, administrația publică se confruntă în continuare cu un grad ridicat de politicizare, decizii politice în funcție de circumstanțe și lipsa unei aprecieri a analizei de politici publice, importanța exagerată acordată procedurilor în detrimentul conținutului, lipsa prioritizării și resurselor bugetare alocate fără criterii de performanță sau sisteme de control depășite pentru gestionarea resurselor umane și a bugetelor. Reforma administrației publice centrale demarată în 2006 a avut un impact limitat la nivel sistemic. Astfel, componenta care viza procesul decizional și anume sporirea capacității de elaborare a documentelor de politici sectoriale, de analiză și monitorizare a implementării acestora nu s-a soldat cu finalități durabile, astfel încât a fost reluată în cadrul noii Strategii privind reforma administrației publice [3] sub denumirea de *Elaborarea și coordonarea politicilor publice*. La acest capitol se observă preferința pentru abordarea legalistă în detrimentul celei de politici publice. Cadrul instituțional și formal pentru elaborarea și coordonarea politicilor publice a fost creat, dar nu a funcționat la parametri așteptați. Documentele de politici publice, concepțiile, strategiile, programele, planurile nu au ajuns să joace rolul de instrument de luare a deciziei. În cel mai bun caz, documentele de politici publice au servit drept fundamentare pentru decizii deja adoptate. Nu a existat o cerere reală din partea decidenților politici pentru o analiză structurată și fundamentarea intervențiilor publice. În acest sens considerăm că principalele probleme au fost determinate de faptul că:

- Direcția generală coordonarea politicilor, asistenței externe și reforma administrației publice centrale din cadrul Cancelariei de Stat a monopolizat procesul de coordonare a politicilor publice, limitând mandatul

de coordonare practică a politicilor pentru Comitetul interministerial pentru planificarea strategică;

- abordarea legalistă a administrației publice cu un impact negativ asupra utilizării documentelor de politici și simplificării procesului de luare a deciziilor;

- deciziile în funcție de condițiile de moment afectează nevoia și cererea funcționarilor publici de conducere de nivel superior pentru analiza politicilor;

- cooperare limitată între personalul numit pe criterii tehnice și cel numit pe criterii politice (întrevăzându-se o predominanță a deciziilor dominate de considerente strict politice în detrimentul celor tehnice, pe baza unei analize de politici publice).

Eficiența redusă a administrației publice din Republica Moldova este generată și de măsurile haotice de consolidare a capacității administrative care nu au un impact serios asupra sistemului administrației publice. În acest sens intervențiile de formare a personalului au un succes limitat dacă nu sunt corelate cu dezvoltarea sau îmbunătățirea sistemelor, proceselor și procedurilor de management. Pentru a răspunde rigorilor actuale, orice funcționar public trebuie să dețină cunoștințe, care acoperă o serie de subiecte, de la etică profesională și transparență în administrația publică, planificare strategică, elaborarea și evaluarea politicilor publice, managementul proiectelor până la managementul conflictelor, managementul timpului și negocierile. Autoritățile publice trebuie să acorde o atenție deosebită pregătirii personalului propriu și adaptării, din punct de vedere instituțional și uman, la schimbările foarte rapide ce au loc în societate. În acest context, formarea continuă a personalului din cadrul autorităților administrației publice reprezintă un element definitoriu în consolidarea capacității instituționale și eficientizarea administrației publice. Dezvoltarea abilităților și competențelor profesionale

ale funcționarilor din administrația publică vin să determine în mod semnificativ performanța unei instituții publice și capacitatea instituțională a acesteia.

Formarea profesională a funcționarilor publici se definește ca fiind un proces planificat de modificare a atitudinilor, comportamentului sau a cunoștințelor și deprinderilor angajaților din instituțiile publice, care are drept scop dezvoltarea abilităților profesionale individuale pentru a satisface nevoile prezente și viitoare ale autorității publice. Din punctul de vedere al scopului urmărit, considerăm că obiectivele formării profesionale rezidă în următoarele: contribuie la dezvoltarea abilităților, cunoștințelor și deprinderilor individuale ale funcționarilor publici; contribuie la satisfacerea necesităților curente și viitoare ale organizației în domeniul resurselor umane și de personal; contribuie la creșterea eficienței și eficacității activităților din cadrul instituțiilor publice și implicit la creșterea performanțelor instituției.

Din punctul de vedere al formei de desfășurare, formarea profesională poate fi realizată prin programe de formare alcătuite ca urmare a efectuării unor studii aprofundate de evaluare a necesităților de training, evaluarea minuțioasă atât a calității instruirii, cât și a instructorilor, a materialelor didactice, a relevanței programelor propuse, ceea ce va asigura îmbunătățirea calității acestora. Schimbarea depinde, în primul rând, de competențele oamenilor care fac administrațiile publice să fie transparente, responsabile și în serviciul cetățenilor, și toate acestea depind, la rândul lor, de atenția acordată formării și perfecționării profesionale a resurselor umane din administrația publică. Formarea trebuie să constituie un instrument esențial de punere în practică a reformei administrației publice în special, a întregului proces socioeconomic de reformă, în general.

În același timp, una dintre problemele

care afectează direct eficiența administrației publice este gradul de politizare a administrației. Politizarea este definită ca fiind „o acțiune prin care se acordă o semnificație politică unei situații lipsite de această caracteristică; este o practică abuzivă de a atribui un caracter politic fenomenelor ce nu comportă un asemenea caracter” [10, p. 358]. Politizarea administrației publice a reprezentat un subiect sensibil în orice sistem administrativ modern. Astfel, se consideră că este acceptat un anumit nivel de implicare a politicului în administrația publică, cu condiția să nu fie compromisă selecția funcționarilor publici pe baza meritului și a competenței. O altă opinie susține că politizarea se poate realiza prin selecția funcționarilor publici pe criterii politice datorită loialității față de un anumit partid politic, însă există posibilitatea ca această problemă să varieze, iar selecția să se realizeze în funcție de aderența la o anumită politică, viziune sau program. Un al treilea punct de vedere susține că modul în care criteriile politice sunt angajate poate conta pentru performanța sistemului administrativ [11, p. 3], astfel, dacă este sprijinit sistemul de merit și sunt înlăturați din administrația publică angajații vechi, cu o vedere îngustă, inflexibili, în detrimentul persoanelor afiliate politic, acest lucru nu poate fi considerat o chestiune dăunătoare democrației sau administrației publice. Politizarea mai poate semnifica faptul că funcționarii publici preiau anumite sarcini care în mod formal ar putea fi considerate ca fiind politice sau că utilizarea criteriului politic poate fi mai important pentru garantarea sau asigurarea valorilor democratice în guvernare decât folosirea criteriului convențional, de merit [11, p.3].

Există câteva efecte negative ale politizării funcției publice, astfel, competența este prima criticată și se constată că funcționarii publici aflați în funcții de conducere acordă o importanță deosebită relației cu superiorii, care cel mai frecvent sunt miniștri sau se-

cretari de stat și nu privesc spre baza ierarhiei [12, p. 161]. O altă critică adusă relației dintre sfera politică și administrația publică e partizanatul, întrucât funcționarii publici susțin politicile guvernanților și nu sprijină inovația și creativitatea, în administrația publică creându-se mereu o castă a celor care împărtășesc aceleași filozofii și în funcția publică sunt promovate și selectate persoanele care nu provoacă conflicte și susțin partidul aflat la guvernare [12, p.163-164]. „Lipsa de transparență în activitate, secreto-mania administrației și, în special, a vârfului puterii executive” [12, p.164] reprezintă o altă critică invocată în acest context și ar putea fi atenuată prin depolitizarea funcției publice, întrucât este de la sine înțeles că acest factor reprezintă un impediment pentru o adevărată democrație.

Noțiunea de „politizare a administrației publice” are un înțeles bivalent; ea trimite fie la un fenomen în desfășurare, de impregnare a structurilor administrației publice cu persoane „vasalizate” politic ori de subordnare a acțiunii administrative voinței unui anumit partid politic sau unei alianțe politice care, într-un fel sau altul, și-a asumat exercițiul guvernării, fie la o realitate deja existentă, de aservire a aparatului administrației publice unei formațiuni politice determinate ori unei structuri de valoare egală. În acest din urmă caz, nu mai vorbim despre o administrație în interesul unei colectivități date, ci în interesul unui partid politic, iar loialitatea funcționarilor publici – pe care aceștia o datorează, în principiu, statului – ajunge să fie pusă în slujba respectivului partid [13].

Încercarea de a depolitiza administrația publică din Republica Moldova nu poate fi făcută în lipsa analizei mediului politic din ultimii 20 de ani. Programele partidelor în acest domeniu au fost și sunt blocate la nivelul unor generalități precum „crearea unui corp profesionist de funcționari publici”. Principala presiune pentru schimbare

a venit din partea partenerilor de dezvoltare. Depolitizarea activității ministerelor, caracterul tehnocrat al secretarilor de stat, accentul pe alegerea acestora prin concurs public au reprezentat laitmotivul de bază al restructurării administrației publice centrale de specialitate. Accentul pe independența de politic a viitorilor secretari de stat a fost la baza promovării necesității reformei de reorganizare a Guvernului. În nota informativă la proiectul *Legii cu privire la Guvern* se regăsește ideea depolitizării – „delimitarea clară a funcțiilor politice de cele de administrare, exercitate de către miniștri, cu transferarea ulterioară a funcțiilor de administrare în competența exclusivă a secretarilor de stat, astfel consolidând instituția secretarilor de stat” [14].

O politizare excesivă duce la o slăbire a gradului de competență în administrație, a gradului de responsabilitate și de eficiență. Managementul resurselor umane, indiferent cât de mult este adaptat și îmbunătățit, indiferent câte proceduri de recrutare, retenție sau recompensare a performanței se aplică, are rezultate limitate în lipsa responsabilității reale. Când deciziile sunt luate aproape în totalitate de politicieni, iar înalții funcționari publici, care în teorie ar trebui să fie profesioniștii sistemului care să ghideze și să consilieze decidenții politici, sunt în marea lor ma-

ritate numiți temporar, tocmai pentru a putea fi schimbați mai ușor, atunci o politică reală de management a resurselor umane în administrația publică este, practic, o utopie [9, p. 8].

O evaluare atentă a realizărilor anterioare ale reformei administrației publice din Republica Moldova din 2006 până în prezent ne conduce spre formularea câtorva concluzii:

- s-a acordat o importanță exagerată procedurilor, cum ar fi elaborarea de regulamente, norme, în detrimentul conținutului;
- resursele bugetare au fost dispersate spre mai multe domenii de politici publice, fără a le prioritiza pe cele mai importante;
- lipsa transparenței rezultatelor obținute;
- lipsa unei viziuni unitare asupra unui sistem coerent al administrației publice, care să stimuleze stabilitatea, cariera funcționarilor publici și performanța.

În concluzie, asigurarea unui anumit nivel de eficiență a activității administrației publice trebuie să se pornească de la următoarele premise: resursele cheltuite trebuie să-și găsească cea mai bună întrebuințare, să răspundă unor nevoi pe termen lung, să fie consolidată capacitatea administrativă, capacitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice, să fie depolitizată funcția publică.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova nr. 1402 din 30.12.2005. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-4 din 06.01.2006.
2. Evaluarea performanțelor implementării Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, Chișinău, Edit. Epigraf, 2010.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr. 911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.
4. Șaptefrați T. Eficiența administrației publice: criterii de apreciere și factori de influență. În: „Administrarea Publică”, nr. 1, 2010.
5. Simon Herbert A. Decision Making and Problem Solving. În: <http://www.dieoff.org/page163.htm> (accesat pe 1.04.2018).

6. Matei, A., Anghelescu, A., Săvulescu, C. Modele teoretice și empirice ale dezvoltării locale, Editura Economică, București, 2009.
7. Antonescu D. Eficiența economică a administrației publice din Uniunea Europeană și România, Institute of National Economy, 2016.
8. Worldwide Governance Indicators. În: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports> (accesat pe 22.03.2018).
9. Dinu D., Giosan V., Cum îmbunătățim eficiența guvernării în România? Policy Memo 45, 2013.
10. Ivanoff, I. V. Deontologia funcției publice - exercițiul onest și patologic al funcției publice, Târgoviște: Editura University Press, 2004.
11. Peters, G., Pierre, J. Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective, NY, London: Routledge, 2004.
12. Alexandru, I. Politică, administrație, justiție, București: Editura All Beck, 2004.
13. Țaranu A., Clipa C. Politizarea și depolitizarea funcției publice. În: http://advocacy.ro/sites/advocacy.ro/files/files/article/2016-11/politizare_si_depolitizare_a_functiei_publice_-_motivatie_masa_rotunda.pdf (accesat pe 20.03.2018).
14. Notă informativă la Proiectul legii cu privire la Guvern. În: <http://www.particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4188> (accesat pe 1.04.2018).
15. Reforma administrației publice centrale în Republica Moldova: evaluarea performanțelor implementării. Chișinău, Edit. Epigraf, 2011.

Prezentat: 17 aprilie 2018.

E-mail: angela.popovici2000@gmail.com

DIMENSIUNILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

DIMENSIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION

CZU: 351/354

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

SUMMARY

This article analyzes the public administration through three dimensions: political, social and legal. Public administration is an interdisciplinary field and, for the exercise of its functions, interacts practically with all elements of the social system. Lately, there is a growing debate about the division the administration from politics: it is argued that public administration is not a profession: that public administration and management are in fact the same. In this context, the subject under examination is current and the author has the purpose to examine the distinctive features of public administration.

The results of the researches show the multidimensional character of the public administration, thus highlighting the factors that determine the efficiency of the administration.

Keywords: public administration, private administration, government, politics, public interest, organization.

REZUMAT

Acest articol analizează administrația publică prin prisma a trei dimensiuni: politică, socială și juridică. Administrația publică este un domeniu interdisciplinar și pentru exercitarea funcțiilor sale interacționează, practic, cu toate elementele sistemului social. În ultimul timp, se discută tot mai pronunțat pentru divizarea politicului de administrare, se pledează că administrația publică nu este o profesie, că administrația publică și managementul sunt, de fapt, identice. În acest context, subiectul cercetat este actual, iar autorul și-a propus ca scop examinarea trăsăturilor distinctive ale administrației publice. Rezultatele cercetărilor efectuate demonstrează caracterul multidimensional al administrației publice, astfel evidențind factorii ce determină eficiența administrației.

Cuvinte-cheie: administrație publică, administrație privată, guvern, politică, interes public.

În științele sociale cu noțiunea de **administrație** este numită orice organizație mare de angajați profesionali, a căror responsabilitate de bază constă în realizarea politicii celor ce iau decizii [2, p. 98-107]. Administrația este un sistem rațional sau o structura organizată, destinată îndeplinirii calificate și eficiente a politicii publice și care dispune de o putere ierarhică strict determinată. În sensul îngust al cuvântului, **administrare** înseamnă activitatea profesională a funcționarilor de

stat, direcționată spre realizarea deciziilor luate de conducere. În sensul larg, administrare nu este numai activitatea profesională a funcționarilor, dar și întreg sistemul de instituții cu o ierarhie strictă, prin intermediul cărora responsabilitatea pentru îndeplinirea deciziilor se realizează de sus în jos. Astfel, administrarea reprezintă procesul de conducere de un nivel mai înalt și complex decât managementul, la general, și managementul public, în special. Administrarea este în-

dreptată, în fond, la elaborarea și stabilirea scopurilor mari și de perspectivă (ale organizațiilor, ramurilor, regiunilor, statului), iar managementul este îndreptat spre realizarea obiectivelor stabilite și identificarea căilor și soluțiilor optime de atingere a acestora.

Charles Debbasch menționează în lucrarea „Science Administrative” că administrația publică este „aparatură de gestiune a problemelor publice”. Ea este constituită din ansamblul serviciilor publice a căror bună desfășurare permite realizarea obiectivelor definite de puterea politică [4]. Ea constituie, de asemenea, organizarea care se dă oricărui grup social evoluat, instrumentul de coeziune și de coordonare indispensabilă, fără de care societatea se dezintegrează.

Este simplu a defini administrația publică dacă ne limităm la o definiție simplă. În acest context, administrația publică este guvernul în acțiune – managementul afacerilor publice sau implementarea politicilor publice. Această definiție, deși este corectă, nu este complexă pentru misiunea importantă pe care o are administrația publică în sistemul social. Pentru a cunoaște administrația publică, este foarte important de a o defini cât mai larg. Astfel, este posibil să-i explorezi bogăția și subtilitatea, să-i savurezi semnificația istorică și aplicarea universală, precum și dezvoltarea contemporană a acesteia. Administrația publică este atât de vastă încât nu există nicio modalitate de a o cuprinde într-o singură definiție. Astfel, Jay M. Shafritz și E.W. Russell au dat mai multe definiții administrației publice și le-au grupat în patru categorii: politică, juridică, managerială și profesională [5, p. 145-160].

În rândurile ce urmează venim cu analize care, în opinia noastră, demonstrează caracterul multidimensional al administrației publice.

Dimensiunea politică a administrației publice. Administrația publică nu poate exista în afara contextului politic. Acest context o face să fie publică, o face să fie diferită de administrația privată.

Administrația publică este, prin însăși natura sa, din sistemul de valori dominante, din puterea politică. Acest sistem de valori este și cel care fixează administrației publice scopurile și mijloacele pe care trebuie să le utilizeze pentru a le atinge.

În literatura de specialitate se menționează că administrația publică este permanent plasată sub nivelul politic, subliniindu-se că, în sfera administrației publice, deasupra instituțiilor administrative există instituții politice, care facilitează existența statului și satisfacerea nevoilor comune ale colectivității în conformitate cu deciziile instituțiilor politice. Activitățile sectorului public nu pot fi înțelese și evaluate în afara contextului politic, a culturii politice. Factor determinant al atitudinilor comunității față de calitatea și vigoarea instituțiilor lor guvernamentale este cultura politică a zonei geografice în cauză. Astfel, unica modalitate de a explica varietățile extreme în birocrățiile publice este examinarea contextului cultural al cadrului lor jurisdicțional. Calitatea și stilul activităților birocratice sunt determinate crucial de voința politică a comunității. Ele determină valorile și resursele de a fi aplicate pentru problemele publice apărute. Voința politică facilitează stabilirea obligațiilor cetățenilor și tot ea stabilește limita activităților în care un funcționar poate participa. Parte componentă a culturii externe a organizațiilor publice sunt valorile culturale. Astfel, procesul decizional în organizațiile publice este filtrat prin sistemul de valori existent în aria geografică dată.

Administrația publică este ceea ce face Guvernul. În întreaga lume angajații guvernamentali fac lucruri care afectează viața de zi cu zi a cetățenilor. Aceste lucruri variază de la lucruri eroice la cele lumești. De obicei, aceste eforturi sunt benefice, uneori însă ele nu sunt tocmai benefice. De cele mai multe ori, în cele mai multe țări, administratorii publici tind spre businessul public, de exemplu: ei construiesc poduri și autostrăzi, colectează deșeuri și sting incendii, strâng zăpada și oferă servicii pen-

tru păturile social vulnerabile.

Administrația publică este totalitatea activităților birocrațiilor lumii, indiferent dacă aceste activități sunt realizate în mod legal sau ilegal, competent sau incompetent.

Administrația publică acționează direct și indirect. Direct - atunci când angajații guvernamentali oferă diverse servicii populației, cum ar fi asigurarea cu apă și canalizare, serviciile poștale, serviciile ipotecare. Indirect acționează atunci când guvernul contractează agenți privați să ofere servicii de calitate cetățenilor. În prezent, în toată lumea, se atestă o tendință sporită de privatizare a funcțiilor guvernamentale. Această tendință s-a consolidat prin creșterea sectorului non-profit, care primește o mare parte din fonduri din contractele guvernamentale – în special pentru serviciile sociale și cercetare. Dar este important să menționăm, că privatizarea nu a redus valoarea totală a administrației publice, ci a forțat-o să ia diferite forme.

Analistul politic E. S. Savas (1982) identifică în lucrarea „Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government” patru avantaje ale guvernului în rezultatul privatizării [8]:

1. „Diminuarea încărcăturii sarcinii” guvernului. Se referă la eliberarea guvernului de la furnizarea bunurilor și serviciilor publice permițând ca acestea să fie livrate de sectorul privat sau de aranjamente voluntare.

2. Existența unui sistem alternativ de livrare a serviciilor și bunurilor.

3. Impunerea taxelor pentru utilizarea bunurilor și serviciilor, astfel asigurând creșterea bugetului.

4. Promovarea competiției și minimalizarea monopolului guvernului.

În acest context menționăm că creșterea extensivă a naturii administrației publice, ramificarea ei și colaborarea cu sectorul privat și nonprofit a dat un nou sens procesului de guvernare.

Administrația publică este o etapă în Ciclul de elaborare a politicilor publice. Guvernele sunt într-o constantă dilemă tot timpul să facă sau să nu facă. Și orice ele ar face sau

nu ar face este politică publică. Toate deciziile (inclusiv deciziile de a nu lua o decizie) sunt luate de cei care controlează puterea politică și implementate de ofițerii administrativi ai birocrației. Astfel, politica publică și administrația publică sunt două părți ale aceleiași monede. Una decide, cealaltă îndeplinește. Ele nu pot fi separate, deoarece o parte nu poate exista fără cealaltă. Dar, deoarece elaborarea politicilor este un proces continuu, el nu poate să finalizeze cu implementarea. Atunci când guvernul face ceva, criticii îi vor propune modalități de a face aceasta mai bine. Acest feedback poate fi informal – de la reclamațiile cetățenilor până la investigațiile jurnalistice sau pot lua forma unei agenții de evaluare. În orice caz, noile decizii trebuie să fie făcute chiar dacă decizia este de a evita luarea deciziei.

Administrația publică implementează interesele publice. Interesul public este eticheta universală în care actorii politici încadrează politicile și programele pentru care ei pledează.

Administrația publică face în mod colectiv ceea ce nu se poate face atât de bine individual. Abraham Lincoln spunea: „...Obiectivul legitim al guvernării este să facă pentru comunitatea de oameni, indiferent de ce necesități au nevoie de a fi făcute, dar nu le pot face cu capacitățile individuale, sau le fac, dar nu atât de bine”. Astfel, administrația publică este manifestarea matură a spiritului comunității, care a început cu servicii voluntare (așa ca protecții antiincendiare sau protecția oamenilor săraci) care au devenit instituționalizate, fiindcă oamenii au preferat de a plăti impozite pentru a li se acorda servicii de calitate. Astfel, o activitate de voluntariat în timp poate deveni o funcție guvernamentală. Comunicarea avansată din secolul al XXI-lea a generat o revoluție de așteptări ale populației din partea administrației publice. Populația din țările tradițional sărace își dau seama cât de săraci sunt în raport cu statele industrializate, iar cetățenii din statele bogate beneficiază de programele pentru care ei plătesc din ce în

ce mai mult. Toți noi așteptăm de la angajații guvernamentali soluții reale și eficiente în soluționarea problemelor atât cotidiene cât și în situații de criză. În acest context, voluntarii ar putea îndeplini sarcini ușoare, cum ar fi îngrijirea bolnavilor din spitalele locale, dar numai profesioniștii cu o înaltă pregătire în domeniul serviciului public ar putea face față cerințelor reale ale unei comunități. Iată de ce organizarea administrației publice a fost și este creată pentru a face ceea ce cetățenii nu pot face sau nu pot face atât de bine.

Dimensiunea legală a administrației publice. Deoarece administrația publică este ceea ce face statul, ea este creată și implementată prin intermediul unui instrument de drept. De aceea, *administrația publică este dreptul în acțiune*. Administrația publică este în mod inerent executarea dreptului public. Orice aplicare a unei legi generale necesită un act de administrare. Administrarea nu poate exista fără un fundament legal.

Administrația publică înseamnă reglementare. Guvernul spune cetățenilor și întreprinderilor ce pot face și ce nu pot face. Reglementarea este una dintre cele mai vechi funcții ale Guvernului. Codul lui Hammurabi din Babilonul antic propovăduia că zidarul, care a construit o casă ce s-a prăbușit și a ucis deținutul, să fie condamnat la pedeapsa cu moartea. Deși nu există un cod modern în domeniul construcției, acesta s-a dovedit a fi un mijloc eficient de reglementare a solidității casei. La etapa actuală, reglementarea este atât de extinsă și uneori banală încât noi o simțim în fiecare zi și o acceptăm fără să gândim. Viața noastră este guvernată sau interferată permanent de reglementări. Noi nu suntem născuți oficial până când nu avem certificat de naștere, mergem la școală până la o anumită vârstă – deci funcționează o anumită reglementare, nu ne putem angaja, în majoritatea funcțiilor, dacă nu avem diplomă de licență în domeniu – din nou este vorba de reglementare. În fine, omul nu poate fi declarat oficial mort fără certificatul de deces.

Reglementarea își are originea sa în legislație. Dar din moment ce legislația nu poate fi cuprinzătoare totalmente cu privire la orice subiect, regulile sunt necesare pentru a aborda detaliile care nu au fost specificate în legea scrisă. În acest context, autoritatea de reglementare este necesar să fie exercitată de autoritățile administrației publice, care reprezintă puterea ce are forța deplină a legislației.

Corneliu Manda consideră în lucrarea „Administrația publică locală din România” [4], că administrația trebuie privită mai întâi din punct de vedere juridic, sens în care ea reprezintă o activitate - în sens material – sau un ansamblu de persoane și de organe – în sens organic. Administrația publică poate fi privită și din punct de vedere sociologic, sens în care este considerată ca un sistem de organizare vastă și complexă ce constituie un univers vizibil, având legile și procedurile sale, mijloacele sale de constrângere, obiceiurile și simbolurile sale, ca și limbajul și mijloacele sale de comunicare.

Administrația publică este „generozitatea regelui”. Este indiferent ce bunuri, servicii sau distincții, decide să fie atribuite întotdeauna autoritatea guvernamentală. Aceasta a fost cea mai timpurie semnificație a administrației publice. Din moment ce totul era deținut de coroană, orice ar fi fost acordat nobililor sau țăranilor, era un cadou. În lumea modernă această versiune a semnificației administrației publice poate fi văzută în monarhiile tradiționale și sistemele dictatoriale, unde spitalele, școlile, parcurile sunt proclamate ca fiind date de către autocrați poporului recunoscător. De fapt, o variantă a acestei semnificații a administrației publice o putem întâlni și pe plăgile, des afișate pe clădirile publice sau podurile construite, indicând că acest edificiu a fost construit în timpul mandatului de primar a lui Ion Vlas (de ex.).

Dimensiunea managerială a administrației publice. Administrația publică interferează atât de mult cu managementul încât multe școli doctorale de ma-

nagement (business sau administrare) sunt divizate în: programe publice și programe private. Baza legală a administrației publice îi permite să existe, dar fără aspectul managerial, nu atât de multe activități și rezultate pot fi realizate.

Administrația publică este funcția executivă a guvernului. În statele democratice, oricare ar fi ele - republici sau monarhii constituționale - sunt autoritățile administrației publice care pun în practică actele legislative ce reprezintă voința populației. Administrația publică modernă de orice nivel nu trebuie să stea și să execute numai voința legiuitorului. Autoritățile administrației publice trebuie să concureze activ pentru a influența această voință și să lupte pentru adoptarea programelor solicitate de cetățeni să fie implementate în practică cât mai operativ. Deoarece aceasta poate conduce la o confruntare dramatică și foarte mediatizată. Foarte des, o temă de discuție în societate este următorul subiect: Ce face executivul? Luptă pentru o nouă legislație, luptă pentru bugetul anual, luptă pentru sau împotriva diferitelor interese de grup? De obicei, însă realitatea este mai puțin dramatică, fiindcă majoritatea executivelor gestionează programele existente, facilitând rularea birocrăției. Acest lucru este, practic, invizibil pentru public, cu excepția când ceva merge greșit și atunci începe mediatizarea de către mass-media.

Administrația publică este o specialitate de management. Managementul se referă atât la persoanele responsabile pentru conducerea unei organizații cât și la procesul de funcționare a acesteia – utilizarea numeroaselor resurse (umane, materiale, financiare) pentru atingerea scopului organizației. Managerii de top iau decizii importante și sunt responsabili pentru succesul în ansamblu al organizației. În administrația publică, manageri de top sunt întotdeauna liderii politici, dacă ei câștigă puterea prin alegere sau numire.

Cea mai mare parte a funcționarilor din administrația publică se află la nivelul de

mijloc al managementului, sunt responsabili pentru executarea politicilor top ale managementului și pentru realizarea activității de zi cu zi a organizațiilor. Aceste persoane deseori au studii avansate în domenii generale, cum ar fi administrația publică sau administrarea businessului sau studii în astfel de domenii ca sănătatea publică, învățământul și. a. Aceștia sunt oamenii care fac managementul programelor guvernamentale. Ei au, de obicei, supervizori sau nivel superior de manageri care sunt responsabili pentru etapa finală de implementare a politicilor și cărora le raportează. Acești manageri de mijloc constituie în mare parte specialitatea de management al administrației publice.

Dimensiunea profesională a administrației publice. Una dintre satisfacțiile ocupațiilor în serviciul public este oportunitatea frecventă de a participa la analiza și evaluarea programelor publice. Însă nu toți angajații sectorului public sunt angajați în dezbateri publice în domeniul poliției, legislației, practicilor manageriale. Dar toți sunt interesați în activitatea pe care o prestează. Să examinăm, în acest context, administrația publică ca o ocupație.

Administrația publică este o categorie ocupațională. Aceasta este ceea ce angajații publici fac în toată lumea. Aceasta variază de la efectuarea unei operații pe creier până la măturatul străzilor. Cele mai multe persoane nu se autentică, în această largă categorie ocupațională, ca administratori publici. Ei se identifică cu profesiile lor specifice (medic, inginer sau arhitect) și meseriile (tâmplar, electrician, instalator). Deși este adevărat că aceștia nu pot fi administratori, în sensul de a fi manageri, cu toate acestea ei sunt slujitorii publicului (în sensul furnizării serviciilor publice).

Administrația publică este idealismul în acțiune. Mulți oameni vin în serviciul public pentru că sunt idealști, ei cred în principiile nobile și caută să avanseze aceste principii nobile. „Nobil” este cuvântul-cheie în acest context, deoarece, tradițional, nobilimea a

avut obligațiile serviciului public. Ei au fost clasa luptătoare și au avut obligația de a-i proteja pe cei slabi și mai puțin norocoși. Serviciile guvernamentale de înalt nivel, care au fost cândva prerogativa celor proveniți din familii de viță nobilă, asigurați financiar și cu relații bune, sunt astăzi deschise pentru acei ce s-au născut cu talent, dar fără bani și relații. Nicăieri altundeva nu poate cineva, fără o avere privată, să atingă un nivel de putere atât de înalt, atât de repede. Când cineva l-a întrebat pe John F. Kennedy, candidat prezidențial multimilionar, de ce a dorit să fie președinte, el a răspuns foarte sincer: „Pentru că aceasta este acolo, unde este putere”.

Administrația publică este un domeniu academic. Administrația publică este un studiu al artei și științei managementului aplicat în sectorul public. Dar administrația publică, tradițional, merge mult mai departe de preocupările managementului și încorporează ca obiect de studiu mediul politic, social, cultural și juridic, care afectează funcționarea instituțiilor publice. Ca domeniu de studii, administrația publică este inerent un domeniu interdisciplinar, deoarece cuprinde atât de mult din științele politice, psihologie, drept, administrarea businessului și alte domenii.

Când Woodrow Wilson [6] a promovat ideea ca administrația publică să fie o disciplină academică și o specialitate de management profesională, a argumentat următoarele patru poziții:

1. Administrația este un proces unitar care poate fi studiat uniform la nivel federal, de stat și la nivel local.

2. Baza pentru studiu în administrație este managementul, nu dreptul.

3. Administrația este încă o artă, dar ideea de transformare în știință este atât fezabilă cât și valoroasă.

4. Administrația „a devenit și continuă să fie inima problemei guvernului modern”.

Ca domeniu academic independent, administrația publică a fost întotdeauna

controversată. În primul rând, acest domeniu a fost un „copil vitreg” al științei politice. În multe instituții de învățământ acest domeniu era reprezentat de cursuri mici în curricula științei politice. Mai târziu, școlile de business sau management au început să ofere acestui domeniu specialități administrative. În ultimele decenii, în majoritatea țărilor au fost create departamente independente și facultăți de administrare publică. Ca domeniu maturizat al administrației publice, elementele sale constitutive au început să se extindă din punct de vedere intelectual. Astfel, finanțele publice sunt revendicate de economiști, analiza politicilor publice este îmbogățită cu rigorile matematice ale metodologiei științei politice, elementele principale de management sunt tratate cu ajutorul managementului public.

În Republica Moldova, administrația publică ca domeniu academic a apărut în anul 1993, când a fost fondată Academia de Administrare Publică. Pe parcursul a 25 de ani misiunea de bază a Academiei este pregătirea fundamentală a conducătorilor la toate nivelurile manageriale din autoritățile publice, a specialiștilor din autoritățile administrației publice centrale și locale de nivelurile I și II, în scopul formării unui aparat administrativ la nivelul cerințelor moderne.

Administrația publică este o profesie.

Administrația publică este aplicarea artei și științei în problemele societății. Dar este administrația publică o profesie așa cum e dreptul, medicina, arhitectura? Cazul pentru statutul administrației publice ca profesie poate fi făcut prin aplicarea testului de profesionalism. Posedă administrația publică trei caracteristici de bază pentru profesiile tradiționale?

1. Un ansamblu de cunoștințe academice și practice care sunt aplicate în serviciul societății.

2. Un standard de succes, măsurat teoretic, prin care se servește nevoilor societății, mai degrabă decât se caută câștig pur personal.

3. Un sistem de control asupra practicii profesionale care reglează și educă noi membri și menține codul eticii și sancțiunile corespunzătoare.

Administrația publică îndeplinește pe deplin toate aceste trei criterii, prin urmare - administrația publică este o profesie.

Conceptul de profesie implică practică, aceasta este aplicarea conștientă și intenționată a cunoștințelor și abilităților speciale de către cei care activează în domeniu. Definierea administrației publice ca profesie nu este o simplă asociere a acesteia cu practica, dar este afirmarea unei cerințe juridicționale: autoritatea de a controla capacitățile administrațiilor și a membrilor lor care implică, la rândul lor, autoritate dincolo de limitele domeniului.

Administrația se înfăptuiește ca o activitate ce îmbină o multitudine de mijloace în vederea obținerii unui rezultat ordonat, stabil. În acest context, ideea esențială a administrației este ideea de organizare, ceea ce relevă și un alt sens al noțiunii, acela de organizare ierarhică, în virtutea căreia organul

care ordonă sau organizează este superior organelor care execută. Astfel, administrația publică desemnează ansamblul de organe care înfăptuiesc, conduc și execută treburile publice. Administrația publică se prezintă ca o organizare distinctă și unică într-un stat dat. În această ordine de idei administrația este un ansamblu de structuri sociale, care ocupă un loc aparte, proeminent în societate, unde este inserată în raport cu celelalte organizații sau grupuri: biserica, asociațiile, sindicatele, societatea civilă, într-un cuvânt - grupuri sociale structurate și ierarhizate.

În concluzie, menționăm că, cunoașterea și înțelegerea dimensiunilor administrației publice este importantă atât pentru cercetătorii cât și pentru practicienii domeniului administrației publice. Reformarea sistemului administrației publice din Republica Moldova este condiționată și de cunoașterea și înțelegerea profundă a laturilor multidimensionale ale administrației publice. Numai o abordare și o analiză complexă a acestui domeniu pot configura un sistem de administrare modern și asigura rezultate eficiente.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru Ioan, *Administrația publică: teorii, realități, perspective*, București: Editura Lumina Lex, 2002.
2. Corneliu Manda, „Administrația publică locală din România”, LuminaLex, București, 1999.
3. Василенко И. А. Административно-государственное управление как наука // „Социологические исследования”. М, 1994, nr. 4, с. 98-107.
4. Charles Debbasch, „Science Administrative”, Administration Publique, Dalloz, 1971.
5. Jay M. Shafritz, E.W. Russell, *Public Administration. Introducing*, Fourth edition, Pearson Longman, 2005, 551 p.
6. H. George Frederickson [et.al]. *The Public Administration Theory Primer* Published by Westview Press, 2012.
7. Christopher Pollitt, *Noul management public - o privire de ansamblu asupra poziției sale actuale. Administrare și management public*, volumul 8, București, 2007.
8. Norma M. Riccucci, „Public Administration. Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge”, Washington, 2010, p. 98-110.
9. Janet V. Denhardt și Robert B. Denhardt, „The new public service. Serving not steering”. New York, 2011.
10. Box Richard C. *Critical theory and the paradox of discourse*. The American Review of Public Administration 25 (1), 1995, p.1-19.

Prezentat: 30 martie 2018.

E-mail: tsapte@rambler.ru

TENDINȚE DE INOVARE ÎN SECTORUL PUBLIC ORIENTATE SPRE EFICIENTIZAREA PROCESULUI DE ELABORARE A POLITICILOR PUBLICE

PUBLIC SECTOR INNOVATION TRENDS AIMED AT STREAMLINING THE PUBLIC POLICY MAKING PROCESS

CZU: 35:005.342

Tatiana SAVCA,
lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Currently, the administrative system in the Republic of Moldova is undergoing a profound reform process. Innovation and technology transfer can be a remedy, the application of which can bring success in developing effective public policies that are so necessary for the Moldovan society. The article analyzes the current trends in innovation of the public policy system, identified in international, European and national strategic documents.

Keywords: public administration, politics, innovation, public policy, technology transfer, mechanisms.

REZUMAT

Actualmente, sistemul administrativ din Republica Moldova este supus unui proces de reformă profund. Inovarea și transferul tehnologic pot fi acel remediu, aplicarea căruia poate aduce succes în elaborarea politicilor publice eficiente atât de necesare societății moldovenești. Articolul analizează tendințele actuale în inovarea sistemului de politici publice evidențiate în documentele strategice internaționale, europene și naționale.

Cuvinte-cheie: administrație publică, politici, inovare, politici publice, transfer tehnologic, mecanisme.

Din 2016 sistemul administrativ din Republica Moldova și-a asumat un angajament dificil și complex de schimbare profundă – reforma administrației publice. Această schimbare este ghidată de cerințe stipulate într-un șir de documente conexe: Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018 [8], Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele - membre ale acestora, pe de altă parte

(2014) [1], Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020” (2012) [19], Strategia națională de descentralizare (2012) [18], Obiectivele de Dezvoltare Durabilă (2015) [12] și a.

Cumulând solicitările față de sistemul administrativ, Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 [20] este fundamentată pe viziunea că administrația publică din Republica Moldova va fi **deschisă și receptivă la soluții inovatoare**, cu resurse umane competente

care gestionează fondurile publice în mod eficient. Apropierea de realizarea acestei viziuni este indubitabil necesară pentru societatea moldovenească.

Utilizarea inovării, producerea cunoașterii, în principal prin cercetarea științifică, transmiterea prin educație și formare profesională, diseminarea prin tehnologiile informaționale reprezintă obiectivele majore ale societății bazate pe cunoaștere.

Potrivit Raportului Global al Competitivității 2016-2017 [15], Republica Moldova se clasează pe locul 124 în termeni de capacitate inovativă din totalul de 138 de țări. Potențialul industrial al țării este folosit slab, la o cotă de 12 la sută în PIB (2015). În conformitate cu același Raport, țara noastră se clasează pe locul 132 în domeniul calității drumurilor, locul 110 la calitatea infrastructurii generale. [22]

Un alt argument pentru necesitatea realizării schimbărilor majore în politicile publice este aprecierea țării în funcție de calitatea guvernării. Conform World Governance Index (WGI), Indicele Eficienței Guvernării în Republica Moldova pentru anul 2016 constituie 29,81 (pentru comparație, acest indice în anul 2014 a fost de 38,94 din totalul de 100 puncte). [24]

Una dintre soluțiile care ne-ar permite depășirea stării de fapt este elaborarea politicilor publice de nivel național, regional și local care ar contribui la amplificarea activităților de inovare și transfer tehnologic, atât în domeniul cercetării și economiei, prin căutarea de noi soluții inovative, cât și în domeniul educațional, prin utilizarea instrumentelor de inovare.

Cuvântul *inovare* este de origine latină – „*innovates*”, care în traducere înseamnă a schimba, a înnoi, a introduce ceva nou. Noțiunea se referă atât la un obiect/produs, un serviciu/activitate, cât și la o metodă sau un proces. [4, p. 8] În acest context, *literatura de specialitate definește patru tipuri*

de inovare: inovarea de produs, inovarea de proces, inovarea de marketing și inovarea organizațională. [16, p.12-13]

Inovarea de proces, care ne interesează, se rezumă la implementarea unei metode noi sau semnificativ îmbunătățite de producere/livrare și se adresează clar proceselor tehnologice. Aceasta include schimbări semnificative în *tehnici, echipamente și/sau software*. Inovațiile de proces pot fi orientate către reducerea costurilor unitare, creșterea calității sau producția ori livrarea de produse noi sau semnificativ îmbunătățite.

Astfel, inovarea în procesul de elaborare a politicilor publice se referă la posibilitatea de îmbunătățire sau optimizare atât a metodologiei aplicate (metode, tehnici, procedee), cât și a instrumentelor utilizate (instituționale, normative, financiare) pentru a formula și implementa politicile publice eficiente.

Inovarea se alimentează din mai multe surse: piață, dezvoltarea tehnologiei, inovarea antreprenorială, experiență, profesionalism etc.

Inovațiile sunt mai mult cunoscute și acceptate în domeniul tehnologic sau economic. Recent, termenul devine cunoscut și în legătură cu domeniul social, fiind utilizată noțiunea de *inovație socială*. Marea Britanie deține o experiență inedită în domeniul inovațiilor sociale.

Menționăm, că inovarea reprezintă una dintre prioritățile-cheie ale dezvoltării globale și naționale. Acest fapt este demonstrat prin includerea acestui deziderat în Agenda 2030 pentru Dezvoltare Durabilă a ONU [12], care cuprinde un set de 17 Obiective de Dezvoltare Durabilă (ODD) și 169 de sarcini conexe. Obiectivul 9 solicită statelor-participante să se alăture eforturilor de a „crea o infrastructură rezistentă, a promova industrializarea durabilă și a încuraja inovația”. [10] Astfel, conform Obiectivului „Industrie, Inovație și Infrastructură”, Guvernul Republicii Moldova și partene-

rii săi trebuie să depună eforturi pentru a construi un sector industrial robust, să dezvolte o infrastructură fizică puternică în întreg teritoriul țării, pedalând pe actualizarea tehnologică și inovație. Eforturile de dezvoltare trebuie să țintească industriile mici, care vor obține un acces mai mare la serviciile financiare, cunoștințele, tehnologiile și inovațiile de ultimă oră.

Guvernarea eficientă este o precondiție importantă pentru implementarea unor reforme sectoriale asumate și realizarea angajamentelor declarate în baza ODD-urilor. Realizarea tuturor celor 17 ODD-uri este imposibilă fără executarea corespunzătoare a obiectivului 16 „Pace, justiție și instituții puternice”.

Actualmente, autoritățile publice moldovenești se confruntă cu o situație dificilă, cauzată de mai multe probleme, cum ar fi: a) serviciul public nu este întotdeauna atractiv și nu oferă motivație profesioniștilor onești și eficienți; b) activitatea și rezultatele administrației publice nu sunt evaluate periodic pentru a determina eficiența și utilizarea banilor publici; c) cadrul de reglementare cu privire la organizarea administrației publice este încă fragmentat și inconsistent; d) procesul decizional nu este totalmente participativ sau nu răspunde la necesitățile cetățenilor; e) procesul elaborării politicilor publice nu este suficient de transparent și bazat pe dovezi; j) axarea pe nevoile persoanelor nevoiașe și vulnerabile nu este întotdeauna prezentă în procesul de elaborare a politicilor. [11, p.13-23]

După cum se menționează în documentul de informare a Partenerilor de Dezvoltare a Moldovei, „experiența internațională arată că deschiderea, inovarea și implicarea oamenilor nu doar face politicile și serviciile publice mai relevante și mai eficiente, ci și sporește sentimentul societății de proprietate și a scopului comun. Implicarea oamenilor prin metode participative

noi poate fi o dimensiune crucială pentru reforma administrației publice și reforma de descentralizare”. [11, p. 2]

Astfel, revenind la ODD nr.16, sarcinile Guvernului Republicii Moldova în realizarea acestuia se rezumă la dezvoltarea unor instituții eficiente, responsabile și transparente la toate nivelurile, „care vor asigura un proces decizional receptiv, incluziv, participativ și reprezentativ în dezvoltarea politicilor publice și utilizarea banilor publici”. [13]

În plus, inovațiile sunt recunoscute ca fiind unul dintre mijloacele de punere în aplicare a întregii Agende pentru dezvoltare durabilă până în 2030.

Un eveniment semnificativ pentru domeniul inovării l-a constituit cea de a III-a Conferință Internațională privind finanțarea pentru dezvoltare (Addis Abeba, Etiopia, iulie 2015) [2], care oferă un nou sistem financiar global pentru atragerea și furnizarea de resurse, tehnologii și parteneriate necesare pentru dezvoltare durabilă. Elementul inovator al Programului de acțiune Addis Abeba este crearea unui mecanism pentru promovarea dezvoltării de tehnologii menite să sprijine politicile care vizează dezvoltarea durabilă conectate la știință, tehnologie și inovare.

Scopul Programului este de a asigura coordonarea, coerența și cooperarea în cadrul sistemului ONU pe probleme de știință, tehnologie și inovare, pentru a maximaliza sinergiile și de a crește eficiența interacțiunii. Se dorește a pune capăt sărăciei și foametei și realizării unei dezvoltări durabile în cele trei dimensiuni: promovarea creșterii *economice incluzive, protejarea mediului și promovarea incluziunii sociale*.

În componenta *G. a Programului* cu genericul „Știință, tehnologie, inovare și consolidarea capacităților” sunt reflectate tendințele de ultimă oră pentru politicile publice ale statelor. Astfel, este recunoscut faptul că crearea, dezvoltarea și

difuzarea noilor inovații și tehnologii și a cunoștințelor asociate, inclusiv transferul de tehnologie, sunt factori puternici ai creșterii economice și dezvoltării durabile. Cu toate acestea, observăm cu îngrijorare „divizarea digitală” și capacitatea inegală inovatoare, conectivitate și acces la tehnologie, inclusiv tehnologia informației și comunicațiilor (TIC), în interiorul și între țări.

Constatând acest fapt, Conferința a subliniat necesitatea promovării dezvoltării și utilizării infrastructurii TIC, precum și consolidarea capacităților, în special, în țările cel mai puțin dezvoltate, inclusiv accesul rapid și universal la internet. Se pune accentul pe promovarea accesului la tehnologie și știință pentru femei, tineri și copii și facilitarea accesibilității pentru persoanele cu handicap.

Dezvoltarea capacităților de finanțare trebuie să fie orientată către țări, să răspundă nevoilor și condițiilor specifice ale țărilor și să reflecte strategiile și prioritățile naționale de dezvoltare durabilă. De aici, crește importanța consolidării capacității instituționale și a dezvoltării resurselor umane.

De asemenea, Forul internațional a menționat că este esențial să se intensifice eforturile naționale de consolidare a capacităților în țările în curs de dezvoltare în domenii precum *finanțele publice și administrația, bugetarea socială și responsabilă de gen, finanțarea ipotecară, reglementarea și supravegherea financiară, productivitatea agriculturii, pescuitul, gestionarea datoriilor, planificarea și managementul pentru scopuri de adaptare și atenuare*, precum și pentru *activități și programe legate de apă și salubritate*.

În următoarea perioadă, până în anul 2030, se vor elabora politici care stimulează crearea de noi tehnologii, cercetarea și sprijinirea inovării în țările în curs de dezvoltare. Pentru aceasta este nevoie de un

mediu favorabil la toate nivelurile, inclusiv asigurarea unui cadru de reglementare și de guvernare care să permită promovarea științei, inovării, difuzarea tehnologiilor, în special pentru IMM-uri, precum și diversificarea industrială și valoarea adăugată la produsele de bază. Se vor promova fondurile voluntare de brevete și alte modele de afaceri, care pot spori accesul la tehnologie și pot stimula inovația.

O atenție deosebită se va acorda promovării inovării sociale pentru a susține bunăstarea socială și mijloacele de trai sustenabile, pentru a încuraja schimbul de cunoștințe și promovarea cooperării și a parteneriatelor între părțile interesate, inclusiv între guverne, firme, mediul academic și societatea civilă, în sectoarele care contribuie la realizarea dezvoltării durabile.

Politicile de promovare a antreprenoriatului vor fi axate pe sprijinirea incubatoarelor de afaceri. [2]

Este recunoscut rolul important al finanțelor publice și al politicilor în domeniul cercetării și dezvoltării tehnologice. La nivel global se vor înființa fonduri pentru inovare, pe o bază deschisă și competitivă, pentru a sprijini întreprinderile inovatoare, în special în fazele de cercetare, dezvoltare și demonstrație.

Se vor intensifica investițiile partenerilor de dezvoltare în educația științifică, tehnică, inginerie și matematică și se va îmbunătăți educația și formarea tehnică, vocațională și terțiară, asigurând accesul egal al femeilor și fetelor și încurajând participarea acestora la educație. [2]

Statele și-au asumat angajamente să crească numărul de burse disponibile studenților din țările în curs de dezvoltare pentru a se înscrie în învățământul superior; să intensifice cooperarea pentru a consolida sistemele de învățământ terțiar și a urmări creșterea accesului la educația online în domenii legate de dezvoltarea durabilă.

Pentru realizarea asumărilor e nevoie de încurajarea dezvoltării, diseminării și difuzării și transferului tehnologiilor ecologice în țările în curs de dezvoltare în condiții favorabile, inclusiv în condiții concesionale și preferențiale.

Politicile statelor trebuie să contribuie la intensificarea cooperării și colaborării la nivel internațional în domeniul științei, cercetării, tehnologiei și inovării, inclusiv prin intermediul parteneriatelor public-privat și multiparticipante și pe baza interesului comun și a beneficiului reciproc, concentrându-ne pe nevoile țărilor în curs de dezvoltare și realizarea ODD-urilor. [2]

Deoarece Republica Moldova este plasată în categoria statelor cu dezvoltare umană medie, țara va fi în continuare sprijinită să-și consolideze capacitatea științifică, tehnologică și inovatoare de a se îndrepta către modele mai durabile de consum și producție, inclusiv prin implementarea cadrului de 10 ani al programelor privind modelele durabile de consum și producție.

Forul Partenerilor de Dezvoltare s-a angajat să consolideze coerența și sinergiile între inițiativele științifice și tehnologice din cadrul sistemului ONU, în vederea eliminării eforturilor duble și a recunoașterii multor eforturi existente; să instituie un mecanism de facilitare a tehnologiei bazat pe o colaborare multipartită între statele-membre, societatea civilă, sectorul privat, comunitatea științifică, entitățile Națiunilor Unite și alte părți interesate și va fi alcătuită din: o echipă de lucru interdepartamentală a Națiunilor Unite pentru știință, tehnologie și inovare pentru ODD-uri, un forum colaborativ multistakeholder pentru știință, tehnologie și inovare pentru ODD și o platformă on-line.

În acest context, avem nevoie de proceduri inovative pentru constituirea bazelor de date statistice durabile, asigurarea accesului tuturor actorilor sociali la datele și informațiile publice.

Amintim, că și la nivel european, prin adoptarea la 17 iunie 2010 în Consiliul European a Strategiei „Europa 2020” [17], Uniunea Europeană își propune să creeze condiții pentru o creștere economică inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii. Pentru a cataliza progresele în cadrul fiecărei priorități tematice, Comisia Europeană a adoptat șapte inițiative emblematiche, care angajează atât UE cât și statele-membre în acțiuni concrete, menite să impulsioneze creșterea economică și crearea de noi locuri de muncă. Printre ele, o importanță deosebită este atribuită inițiativei „O uniune a inovării”. [7, p. 4] Scopul acestei inițiative este consolidarea legăturii dintre cercetare și inovare, pe de o parte, și crearea de locuri de muncă, pe de altă parte. În acest sens, Inițiativa prevede 30 de puncte de acțiune menite să îmbunătățească condițiile și accesul la finanțare în domeniul cercetării și inovării în Europa. UE propune orientarea proiectelor de cercetare, dezvoltare și inovare către domenii cu impact major asupra societății, precum și îmbunătățirea legăturii dintre etapele procesului de dezvoltare – de la cercetarea fundamentală la comercializare.

Astfel, din cele menționate anterior, se conturează următoarele tendințe asupra formulării politicilor publice:

a) orientarea politicilor spre domeniile prioritare care abordează șapte provocări societale cu investiții specifice în cercetare și inovare, ceea ce va avea un impact concret asupra cetățenilor;

- sănătate și bunăstare – sunt necesare politici publice care vor aduce soluții la cele mai grave probleme de sănătate, precum și la amenințările nou apărute (creșterea numărului de persoane afectate de Alzheimer, de diabet și infectate cu „supermicrobi” rezistenți la antibiotice;

- securitatea alimentară și utilizarea durabilă a resurselor biologice – politici pentru promovarea unei alimentații

sănătoase, reducerea risipei de alimente, cunoașterea originii produselor alimentare, politici pentru schimbarea modurilor de abordare a producției, consumului, prelucrării, depozitării, reciclării și tratării deșeurilor, reducând, în același timp, la minimum impactul asupra mediului;

- **energie durabilă** – politici pentru dezvoltarea unei economii cu consum redus de energie;

- **transporturi** – sistem eficient de transport care va asigura creșterea mobilității între regiunile centrale și cele periferice;

- **clima** – politici de menținere a biodiversității și a ecosistemelor, politici de promovare a inovării în domeniul economiei ecologice;

- **incluziune** – politici de reducere a inegalităților și excludere socială;

- **securitate** – promovarea politicilor pentru combaterea criminalității și a terorismului, protejarea împotriva catastrofelor naturale și a celor provocate de om, servicii eficiente de securitate cibernetică, protejarea granițelor.

b) Specializarea inteligentă. Din analiza politicilor la nivel european desprindem o tendință recentă ce se profilează din eforturile Europei de sprijinire a statelor-membre și regiunilor în vederea găsirii unei ieșiri din recesiune. Ne referim la *specializarea inteligentă* – o strategie inovatoare de transformare economică la nivel local. [14, p. 8] **Specializarea inteligentă** presupune că un stat - membru sau o regiune să selecteze un număr limitat de priorități, ținând cont de propriile atuuri și de avantajele comparative și de locul unde există cel mai ridicat potențial pentru un impact de durată. [21] Atuurile se pot regăsi în localizarea geografică, structura populației, climă, resursele naturale, precum și în aspectele legate de cerere (nevoile societății, potențialii clienți, inovarea la nivelul sectorului public). Regiunile pot fi comparabile din punctul de

vedere al dinamicii procesului de descoperire antreprenorială, potențialului de cooperare cu inovații dincolo de granițele geografice, al schimbului între sectoare și tehnologii (ex.: clustere). Domeniile de dezvoltare bazate pe inovare în strategiile de specializare inteligente sunt: inovarea în rândul IMM-urilor, transportul public, bioeconomia, eficiența energetică, serviciile publice etc.

De obicei, procesul de elaborare a strategiilor de specializare inteligente se bazează pe modelul tripartit - *modelul Triple Helix*, ce vizează colaborarea dintre industrie, cercetare și educație (universități), guvern, implicând, astfel, diferiți actori locali, regionali și naționali.

c) Instrumente online pentru Cercetare și Inovare Responsabile (CIR). CIR prezintă un set de resurse online care oferă instrumente participative pentru toți dotorii de a-și pune în valoare propriile practici și resurse și să găsească inspirație la ceilalți.

Instrumentul conține peste 400 de resurse necesare implementării CIR, cum ar fi: practicile europene de succes, instrumentele de autoevaluare a propriei practici profesionale, manuale, ghiduri, îndrumare practice și baze de date online privitoare la resurse, materiale de formare (inclusiv demonstrații și prezentări), materiale de comunicare video, descrierea unor proiecte europene care au dezvoltat resurse CIR, biblioteca (articole, rapoarte, analize comparative și multe altele).

Pentru a realiza transferul tehnologic al inovărilor în domeniul elaborării politicilor publice putem utiliza mai multe mecanisme de transfer. După cum ne sugerează cercetătorii C. Rânea, I. Filipoiu, A. Hadîr, A. Marin, mecanismele de transfer tehnologic sunt „acele operații care asigură diseminarea unei anumite tehnologii de la furnizor la beneficiar”, care pot avea atât forme active, cât și pasive. [16, p. 27]

Tabelul 1. Mecanisme de transfer tehnologic.

Nr.	Categorie	Subcategorie
1.	Grupuri de consultanță	Grupuri de recenzie ale utilizatorilor finali
		Grupuri de recenzie tehnică
2.	Schimb de personal	Lucrări pentru terți
		Personal de consultanță
		Personal invitat
		Transfer de personal
3.	Colaborare cu participare la costuri	Consortii industriale
		Cercetare-dezvoltare în parteneriat
		Proiecte demonstrative
		Facilități pentru utilizator
4.	Colaborare fără participare la costuri	Contractare cercetare - dezvoltare
5.	Licențiere/spin off	Licențiere
		Firme de spin off /
		Parcuri științifice și tehnologice
		Incubatoare tehnologice de afaceri
6.	Diseminare activă a informației	Organizații de brokeraj
		Conferințe, seminare, ateliere
		Centre de transfer tehnologic
		Învățământ
7.	Diseminare pasivă a informației	Correspondență poștală, inclusiv e-mail
		Rapoarte tehnice
		Articole de revistă
		Videoînregistrări
		Buletine electronice

Sursa: Bazele managementului inovării și transferului tehnologic, București, 2012, p. 27.

Grupurile de consultanță în procesul de elaborare a politicilor publice pot reflecta interesele utilizatorilor finali, beneficiarilor politicilor publice sau pot fi antrenate în calitate de experți în domeniu (de ex., asistența tehnică externă). **Schimbul de personal** este mecanismul care poate asigura creșterea competenței grupului de elaboratori prin implicarea în diferite genuri de activitate, lucrări specifice sau spori-

personal (de ex., grupuri de lucru consolidate cu funcționari invitați din alte instituții ce posedă o experiență inedită). **Colaborarea** cu participare și fără participare la costuri pune accentul pe mecanismul de contractare și parteneriat (de ex., colaborare în cadrul unui proiect de parteneriat cu cota de participare sau transmiterea în concesiune a unui serviciu). În politicile din domeniul afacerilor pentru transfer tehnologic se folosesc **parcurile științifico-tehnologice**

și **incubatoarele tehnologice de afaceri**. Elementele inovative în procesul politicilor publice le putem **disemina** în mod activ, în cadrul diferitelor forumuri de discuții, sau mai puțin activ, prin informare prin intermediul mass-mediei.

După cum observăm, un mecanism important de diseminare activă a inovării și a transferului tehnologic în domeniul politicilor publice este învățământul. Rolul instituțiilor de învățământ în acest caz nu poate fi subestimat și se conturează a fi pozitiv și de propulsare.

Academia de Administrare Publică a fost și este pionierul inovării în domeniul instruirii pentru eficientizarea politicilor publice ale statului, precum și ale autorităților administrației publice locale din Republica Moldova. Pe parcursul celor 25 ani de activitate Academia a înscris în Planul de învățământ și a implementat cursuri noi ce țin de domeniul politicilor publice. Astfel, în instituție sunt predate cursuri (Tabelul 2) ce nu se regăsesc în Planurile de învățământ ale altor instituții de învățământ superior din Republica Moldova.

În acest context, au fost familiarizați cu domeniul politicilor publice și și-au sporit cunoștințele și dezvoltat abilitățile în domeniul politicilor publice 2076 de absolvenți ai programului de masterat *Administrare publică*, începând cu anul 2003 de absolvire, și ai programului Management - cu anul 2010.

Complementar la studiile de master, Academia de Administrare Publică a depus eforturi pentru sporirea capacității autorităților administrației publice în domeniul politicilor publice, contribuind la dezvoltarea competențelor funcționarilor publici, necesare pentru procesul de elaborare, implementare, monitorizare și evaluare a politicilor publice. Astfel, în perioada 2002 –2017, Departamentul de Dezvoltare Profesională al Academiei a organizat și a realizat 75 de cursuri de dezvoltare profesională („Politici publice”, „Analiza impactului de reglementare”, „Advocacy și Politici publice”, „Elaborarea politicilor publice”, „Evaluarea politicilor publice”, „Elaborarea și evaluarea politicilor publice” și a.), instruind în domeniul politi-

Tabelul 2. Evoluția includerii disciplinelor în Planul de învățământ al AAP.

Nr. ord.	Disciplina	Program	Anul includerii în Planul de învățământ al instituției
1.	<i>Politici publice regionale</i>	<i>Administrare publică</i>	2001
2.	<i>Politici publice</i>	<i>Administrare publică</i>	2002
3.	<i>Prognozare și planificare în AP</i>	<i>Administrare publică</i>	2006
4.	<i>Politici publice</i>	<i>Management</i>	2008
5.	<i>Analiza politicilor publice</i>	<i>Management</i>	2009
6.	<i>Managementul politicilor publice</i>	<i>Management</i>	2009
7.	<i>Auditul și evaluarea politicilor publice</i>	<i>Management</i>	2010
8.	<i>Teoria și practica politicilor publice</i>	<i>Administrare publică</i>	2017
9.	<i>Evaluarea programelor și proiectelor</i>	<i>Administrare publică</i>	2017

Sursa: Planurile de învățământ ale Academiei de Administrare Publică, 1993-2017.

cilor publice 1742 de funcționari (Figura 1). *nant al creșterii economice durabile și baza*

Instruiți în domeniul politicilor publice

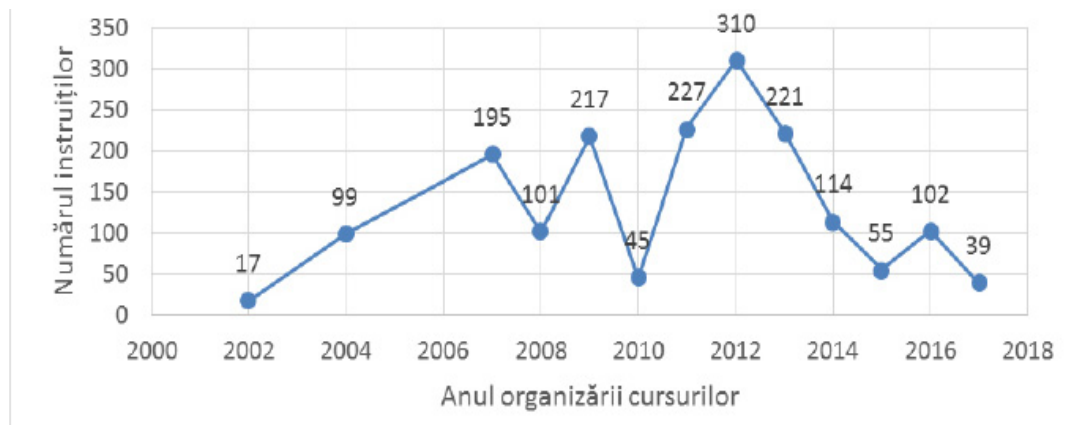


Figura 1. Dinamica numărului de cursanți instruiți în domeniul politicilor publice.

Analiza dinamicii numărului de persoane ce au absolvit cursurile respective scoate în evidență faptul că în ultimii ani avem o descreștere majoră a acestora, de la 310 instruiți în 2012 la 39 instruiți în 2017. Trebuie să menționăm, că organizarea cursurilor cu tematica politicilor publice ține de planificarea acestora în Comanda de Stat. Or, este inexplicabil faptul reducerii numărului de cursuri în cazul în care suntem în perioada de cea mai mare intensitate de realizare a schimbărilor și reformei ale sistemului administrativ.

Subiectele de studiu pentru politicile publice în cadrul programelor de masterat și cursurilor de dezvoltare profesională reflectă nu numai elementele clasice ale acestui domeniu de cunoaștere, dar și abordează cele mai inovative metode și tehnici de planificare, elaborare, adoptare, implementare, monitorizare, evaluare și audit al politicilor publice. În cadrul cursurilor enunțate, audienții sunt familiarizați cu metodologia de planificare strategică, analiză ex-ante, evaluare ex-post, Foresight etc.

În concluzie, cercetarea a demonstrat că inovarea a căpătat, în contextul economiei bazate pe cunoaștere, o importanță-cheie, fiind considerată *factorul determi-*

competitivității economice a statelor/regiunilor. Societatea se sprijină tot mai mult pe cercetare și inovare în abordarea problemelor și provocărilor actuale, cum ar fi: sănătatea publică, dezvoltarea durabilă, schimbările climaterice, problemele de securitate și incluziune. Tot mai mult se insistă pe o abordare responsabilă prin politici publice a domeniilor ce țin de guvernanță; angajament public; etică și integritatea cercetării; egalitate de gen; acces deschis și știința deschisă; educație.

În această ordine de idei, venim cu unele propuneri pentru administrația publică centrală:

- este binevenită includerea principiului inovării deschise și transferului tehnologic în Strategia privind reforma administrației publice pentru a ghida realizarea reformei;
- este necesară susținerea Academiei de Administrare Publică în dezvoltarea capacităților funcționarilor publici de formulare a propunerilor de politici publice fundamentate, cu accentul pe integrarea practicilor internaționale de evaluare a impactului acestora. Pentru aceasta este nevoie în continuare de dezvoltarea programelor avansate privind analiza politicilor publice, adresate specialiștilor din domeniu, cu accentul pe analiza și evalu-

area politicilor publice, acordând o atenție deosebită aspectelor metodologice.

În același timp, soluțiile inovatoare pentru situațiile problematice sunt promovate prin intermediul opțiunilor de politici publice. Înseși inovările pot crea noi riscuri și dileme etice în societate, fapt ce impune anticiparea unor astfel de situații prin respectarea metodologiei de analiză a impacturilor opțiunilor

de politici publice, înainte de luarea deciziilor privind adoptarea politicii publice, și orientarea spre politici publice bazate pe evidențe.

Este evident faptul că problema cercetării și abordării conceptului de inovație și transferului tehnologic în domeniul politicilor publice constituie în continuare o problemă de cercetare teoretico-metodologică de actualitate deosebită.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr.112 din 2 iulie 2014, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185 – 199, 18.07.2014.

2. Agenda de acțiune de la Addis Abeba a celei de-a treia conferințe internaționale privind finanțarea pentru dezvoltare, Etiopia. ONU, 2015.

3. Balzat M., Pyka A., Mapping National Innovation Systems in the OECD Area, Beitrag, nr. 279, September, 2005. În: <http://www.wiwi.uni-augsburg.de/vwl/institut/paper/279.pdf>

4. Bazele managementului inovării și transferului tehnologic, 2012, pag. 8.

5. Bine ați venit în Setul de Instrumente de Cercetare și Inovare Responsabile. În: <https://www.rri-tools.eu>

6. Casadella V., National Innovation Systems of the South, Innovation and Economic Development Policies: A Multidimensional Approach, CRIISEA, Université Picardie Jules Verne, Research Network on Innovation, Paris, France. În: <https://www.cairn.info/revue-journal-of-innovation-economics-2017-2-page-137.htm>

7. Cercetare și inovare. Depășirea limitelor și îmbunătățirea calității vieții, Comisia Europeană, Uniunea Europeană, Luxemburg, Oficiul pentru Publicații, 2014.

8. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova. În: http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul_republicii_moldova_-programul_de_activitate_al_guvernului_republicii_moldova_2016-2018.pdf

9. Sustainable Development Goals, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, Moldova. În: <http://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/post-2015/sdg-overview.html>

10. Naționalizarea indicatorilor pentru o dezvoltare durabilă, Guvernul Republicii Moldova, 2017. În: http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/nationalizarea_indicatorilor_pentru_obiective_de_dezvoltare_durabila.pdf

11. Note informative din partea partenerilor de dezvoltare ai Moldovei, 2015, pag. 13-23. În: <http://infoeuropa.md/ue-privind-rm/note-informative-din-partea-partenerilor-de-dezvoltare-ai-moldovei>

12. Obiective de Dezvoltare Durabilă. În: http://mecc.gov.md/sites/default/files/obiective_de_dezvoltare_durabila.pdf

13. ODD pentru Moldova. În: <http://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html>

14. Panorama. Inforegio, iarna, nr. 44, Comisia Europeană, 2012, pag. 8.

15. Raportul Global al Competitivității. În: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>
16. Rânea C., Filipoiu I., Hadâr A. și a., Bazele managementului inovării și transferului tehnologic, București, 2012.
17. Strategia Europa 2020 și stadiul implementării în România. În: http://europedirectbucuresti.ier.ro/wp-content/uploads/brosura_europa_2020_8mb.pdf
18. Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012 – 2018, aprobată prin Legea nr. 68 din 5 aprilie 2012, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13.07.2012.
19. Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020”, aprobată prin Legea nr.166 din 11 iulie 2012, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 245 -247.
20. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264, 12.08.2016.
21. Strategii naționale/regionale de inovare pentru specializarea inteligentă (RIS3), 2014. În: ec.europa.eu/regional_policy
22. The Global Competitiveness Report. În: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>
23. Third International Conference on Financing for Development was set out in General Assembly resolutions 68/204 and 68/279. În: <http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/conference.html>
24. Worldwide Governance Indicators. În: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

Prezentat: 19 aprilie 2018.

E-mail: tatisav@rambler.ru

Societatea civilă și statul de drept



REGLEMENTĂRI PRIVIND PROGRAMELE DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

REGULATIONS ON PROFESSIONAL DEVELOPMENT PROGRAMS FOR CIVIL SERVANTS

CZU: 331.36 : 35.088.6

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

Teodorina GORIUC,
controlor de stat superior,
Curtea de Conturi a Republicii Moldova

SUMMARY

In a changing environment, an effective professional development system is absolutely necessary to achieve and maintain an adequate level of performance. For these reasons, both for the benefit of the organization, representing the interests of the citizens, and for the benefit of its employees, its management must work permanently and in every possible way to increase the potential of its staff.

Keywords: *employee, employer, professional development, professional development program, civil servant.*

REZUMAT

Într-un mediu schimbător, un sistem eficient de dezvoltare profesională este absolut necesar pentru obținerea și menținerea unui nivel adecvat de performanță. Din aceste considerente atât pentru beneficiul organizației, care reprezintă interesele cetățenilor, cât și pentru propriul beneficiu al colaboratorilor, conducerea acesteia trebuie să lucreze permanent, și în orice mod posibil, la sporirea potențialului personalului său.

Cuvinte-cheie: *salariat, angajator, dezvoltare profesională, program de dezvoltare profesională, funcționar public.*

Formarea și dezvoltarea profesională sunt considerate de lege un drept și o îndatorire a salariaților în raport cu care aceștia urmează să fie încadrați sau promovați în funcțiile corespunzătoare. [8, p. 71] Pregătirea profesională are drept scop îmbogățirea și îmbogățirea sistematică a cunoștințelor profesionale, aprofundarea unui anumit domeniu al specializării, de bază, însușirea

noilor realizări ale științei, tehnicii și culturii din domeniul respectiv sau înrudit.

În conformitate cu art. 212, alin. (1) din Codul Muncii al Republicii Moldova, prin formare profesională se înțelege orice proces de instruire în urma căruia un salariat dobândește o calificare, atestată printr-un certificat sau o diplomă eliberată în condițiile legii.

La ora actuală, în Republica Moldova, formele de realizare a dezvoltării profesionale sunt: instruirea la locul de muncă; cursurile organizate de unitatea de origine, în altă unitate sau în centre de perfecționare a cadrelor; programele personale de perfecționare (cu verificarea periodică a cunoștințelor); stagiile de practică și de specializare în unitatea proprie sau în alte unități din țară sau din străinătate; studiile postuniversitare de specializare; cursurile postuniversitare de perfecționare; studiile aprofundate; studiile de masterat; studiile prin doctorat. În cele din urmă, mai trebuie de menționat că, în prezent, educația permanentă reprezintă o formă firească de pregătire profesională continuă, în cadrul sistemului de formare continuă persoanele juridice pot organiza, împreună cu unitățile de învățământ sau separat, cursuri de calificare, perfecționare și de conversiune profesională a adulților, prin care oferă certificate de competență profesională recunoscute pe piața muncii.

În acest context, ne referim și la art. 213, alin. (5) din Codul Muncii al Republicii Moldova potrivit căruia, în cazul scoaterii din activitate a salariatului pe o durată scurtă, în scopul formării profesionale, acțiunea contractului individual de muncă al acestuia continuă cu menținerea salariului mediu și deci fără operarea suspendării contractului individual de muncă. [2] Dacă perioada respectivă depășește 60 de zile calendaristice, contractul individual de muncă al salariatului se suspendă în baza art. 77, lit. b) din Codul Muncii al Republicii Moldova, acesta beneficiind de o indemnizație plătită de angajator conform prevederilor contractului colectiv de muncă.

Schimbările tehnologice, informaționale ce au loc la nivel de unitate, precum și la nivel de țară reprezintă unul din obiectivele strategice ale formării și dezvoltării profesionale a angajaților. Aplicarea de către angajați a cunoștințelor și deprinderilor însușite în urma instruirilor la rezolvarea corectă a

problemelor, cu rapiditate și eficiență, sunt strâns legate de modul în care funcționarul, în particular, și organizația, în ansamblu, au înțeles importanța și rolul pregătirii profesionale. Sistemul de pregătire profesională reprezintă ansamblul activităților și structura acestora referitoare la formarea și dezvoltarea profesională a funcționarilor publici, meniți să susțină conceptual, metodologic și didactic realizarea lor.

Se poate aprecia că în ultimul deceniu în Republica Moldova s-au înregistrat progrese evidente în domeniul formării și dezvoltării resurselor umane, constând, îndeosebi, în diversificarea tematică a ofertei de programe de formare și dezvoltare profesională, lărgirea gamei formelor de desfășurare a acestora, îmbunătățirea nivelului calitativ al conținutului lor.

Dezvoltarea profesională a resurselor umane se ocupă cu asigurarea oportunităților de învățare și instruire pentru angajați, menite să îmbunătățească performanțele individuale, de echipă și organizaționale. Așa cum a fost definit de Harisson (1997), conceptul de dezvoltare a resurselor umane este o „idee care rezultă dintr-o viziune clară asupra capacității potențialului angajaților întreprinderii”. [5, p. 17]

Dezvoltarea resurselor umane adoptă o viziune largă și pe termen lung asupra modalităților prin care politicile și practicile de dezvoltare a resurselor umane vin în sprijinul îmfăptuirii strategiilor organizației. Astfel, Strategia Dezvoltării Resurselor Umane decurge din strategiile organizaționale globale și are un rol pozitiv în realizarea țelurilor organizației. Aceasta are drept scop să-i dezvolte capacitățile în planul resurselor umane, întrucât se clădește pe convingerea că resursele umane sunt o sursă majoră de avantaj pentru autorități. Asemenea strategie urmărește dezvoltarea capitalului intelectual de care are nevoie organizația, precum și satisfacerea cerințelor sale actuale și viitoare de personal de bună calitate.

Michael Armstrong [1, p. 537] afirmă că „a instrui înseamnă a investi în oameni pentru a-i ajuta să obțină performanțe mai bune și pentru a le permite să-și utilizeze cât mai eficient capacitatea înăscută”. Constatăm că, în opinia lui Armstrong, instruirea oamenilor constituie un factor de creștere a performanțelor organizaționale, utilizând capacitățile de care aceștia dispun. Capacitățile, în opinia specialistului, sunt înăscute, ceea ce înseamnă că organizației îi revine rolul de a forma profesional personalul acolo unde învățarea inițială nu a fost suficientă. Respectiva funcție este realizată prin intermediul programelor de dezvoltare profesională elaborate la nivel de unitate sau instituție acreditată în organizarea și desfășurarea acestora.

În fundamentarea programelor de formare și dezvoltare profesională a angajaților trebuie avute în vedere următoarele aspecte:

- conținutul programelor de pregătire este strâns legat de activitatea angajaților și de interesele lor personale de perfecționare;
- problemele abordate interesează deopotrivă și șefii ierarhici, și angajații;
- angajații au dreptul de a utiliza cunoștințele și deprinderile dobândite;
- participanții la programele de formare și perfecționare sunt motivați în muncă;
- organizarea eficientă și rațională a unui sistem de pregătire presupune luarea în considerare a nevoilor de pregătire a personalului care să fie în acord cu obiectivele și strategiile organizației.

Pentru elaborarea unor programe de dezvoltare profesională eficiente urmează a fi desfășurate diverse analize la nivelul unității, precum: analiza organizațională, analiza sarcinilor de muncă și analiza individuală.

Analiza organizațională presupune abordarea organizației ca un sistem, fiind necesară identificarea nevoilor de pregătire a anga-

jaților pentru ca aceștia să-și poată îndeplini sarcinile de serviciu cu eficiență. Planificarea strategică a resurselor umane presupune și stabilirea nevoilor de instruire a angajaților pentru a răspunde firesc schimbărilor care, inevitabil, au loc în organizație.

Analiza sarcinilor de muncă presupune identificarea cerințelor funcțiilor care există în organizație. Descrierea și specificația funcției sunt în măsură să stabilească competențele și cunoștințele pe care un angajat trebuie să le aibă pentru a putea desfășura munca cerută.

Analizele individuale au în vedere modul în care angajații reușesc să-și îndeplinească sarcinile de muncă. Evaluarea performanțelor deține un loc important în determinarea nevoilor de instruire pentru a răspunde în mod eficient cerințelor postului.

Așadar, menționăm importanța deosebită a rolului strategic al dezvoltării profesionale a personalului în actuala societate marcată de transformări profunde la nivel economic, social și politic. Cu cât mai mult rolul administrației publice devine unul extrem de relevant, în condițiile în care problematica aplicării raționale, corecte și coerente a politicilor publice cade în sarcina sa. Nevoia de a răspunde cu profesionalism misiunilor încredințate determină o mare responsabilitate pentru autoritățile administrației publice, în general, pentru funcționarii publici, în special, a înțelege procesele socioeconomice și de a oferi prompt răspunsuri și rezultate viabile.

În acest context evidențiem că scopul programelor de dezvoltare profesională este:

- îmbunătățirea performanței individuale, de echipă sau organizațională din punctul de vedere al rezultatelor, calității și productivității generale;
- atragerea de personal, punându-le la dispoziție oportunități de studiu și de avansare, prin sporirea nivelului de competență și îmbunătățirea aptitudinilor;

- acordarea ajutorului pentru adaptarea la schimbările cauzate de procesul de reformă a sistemului administrației publice, prin creșterea nivelului de înțelegere a motivelor de schimbare și prin punerea la dispoziția angajaților a cunoștințelor și aptitudinilor de care au nevoie pentru a se adapta la noile situații. [9, p. 159]

Un sistem administrativ dotat cu suficiente mijloace materiale și financiare, cu cadrul legal necesar nu-și poate îndeplini funcțiile fără angajați bine pregătiți profesional, de aceea se impune, conform legislației în vigoare în domeniul administrației publice, o tendință permanentă privind crearea unui corp de angajați de carieră, profesioniști, neutru politic și compatibili cu structurile existente în țările-membre ale Uniunii Europene.

În scopul atingerii principalelor obiective, în programele de dezvoltare profesională propuse angajaților din autoritățile publice, atât la nivel central cât și la nivel local, sunt planificate și realizate diverse activități de instruire de diferite tipuri și forme.

Fiecare autoritate publică urmează să asigure organizarea unui proces sistematic și planificat de dezvoltare profesională continuă a funcționarului public, care include aprofundarea și actualizarea cunoștințelor, dezvoltarea abilităților; modelarea atitudinilor necesare funcționarului public pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor funcției. [6]

În serviciul public din Republica Moldova s-a instituit practica, conform căreia dezvoltarea profesională a angajaților din autoritățile publice se realizează prin trei tipuri principale de instruire: externă, internă și autoinstruire. [3, p. 20]

Instruirea externă prevede faptul că programele de instruire sunt realizate, de regulă, în mod centralizat pentru angajații din diferite autorități publice și este organizată și coordonată de către Cancelaria de Stat - autoritate responsabilă de managementul

funcției publice și al funcționarilor publici pentru diferite categorii de personal din autoritățile publice centrale și locale. Acest tip de instruire se organizează, de asemenea, de către ministere, alte autorități publice, după caz, pentru specialiștii din autoritățile administrației publice locale și din alte autorități publice decât cele din subordine, care activează în domeniu de competență/specializat.

În aceeași ordine de idei, este absolut necesar de a stabili că instruirea în afara locului de muncă se manifestă prin seminare, ateliere de lucru, conferințe, mese rotunde și alte forme de dezvoltare profesională realizate de către specialiștii din cadrul autorităților publice sau prestatorii serviciilor de instruire la tematici de interes major pentru autoritate.

Actorii implicați în procesul de instruire a funcționarilor publici sunt obligați să garanteze și să asigure programe de instruire variate, condiționate de schimbările sociale, economice și culturale, de calitate înaltă, precum și disponibilitatea serviciilor de instruire.

Instruirea internă este realizată de către autoritatea publică pentru personalul său (aparatură centrală, instituțiile din subordine, autoritățile administrației centrale și autoritățile administrației locale), respectiv, acestea pot fi realizate fie la locul de muncă sau în afara locului de muncă. În cazul acesta, actorii implicați în cadrul programelor de dezvoltare profesională a angajaților din autoritățile publice sunt orice autoritate a administrației publice centrale sau locale care utilizează diferite forme de instruire internă a angajaților săi, precum formele de rotație pe posturi, instructajele, programele interne de instruire - seminare, ateliere de lucru, prezentări etc.), învățarea din cele mai bune practici etc.

Cel de-al treilea tip de instruire este *autoinstruirea*, care este organizată de către fiecare angajat din autoritățile publice în par-

te. Prin intermediul acesteia se subînțelege aportul personal al fiecărui angajat de a-și îmbunătăți capacitățile și aptitudinile sale profesionale în mod continuu. [3, p. 20]

În acest sens, vom menționa că, în opinia noastră, angajatul din autoritatea publică este actorul principal în cadrul procesului de dezvoltare profesională, deoarece acesta este cel care participă la toate formele de instruire organizate fie de autoritatea în care activează, fie de alte autorități cu atribuții nemijlocite în domeniu, dar, totodată, are și obligația morală de a căuta în mod individual informația necesară pentru sporirea abilităților sale profesionale.

Astfel, angajatul din autoritatea publică, fiind actor al procesului de dezvoltare profesională, are rolul de beneficiar, de prestator, dar și de persoană aflată într-un proces continuu și permanent de autodezvoltare.

Elementul esențial al procesului de dezvoltare profesională a angajaților din autoritățile publice îl reprezintă finanțarea, care se efectuează din bugetul de stat în mod centralizat sau descentralizat și din alte resurse financiare permise de legislație. Prin urmare, finanțarea centralizată este realizată din contul mijloacelor prevăzute în bugetul de stat pentru realizarea programelor de dezvoltare profesională. În această ordine de idei, identificăm modalitatea de finanțare directă a prestatorilor de servicii de instruire - la subiectele stabilite de Guvern sau în cea de a doua situație poate fi realizată din contul autorităților publice de specialitate (ministerelor), altor autorități publice - pentru specialiștii din autoritățile administrației publice locale și din alte autorități publice decât cele din subordine.

Drept rezultat, ca urmare a criteriului mijloacelor financiare, identificăm următorii actori implicați în procesul de dezvoltare profesională a angajaților autorităților publice: Guvernul Republicii Moldova, autoritățile publice centrale și locale interesate, organizațiile internaționale specializate în

domeniu, precum și ONG-urile sau asociațiile obștești.

Autoritățile publice pot achiziționa servicii de instruire de la diferiți prestatori ai serviciilor de instruire care au statut de persoană fizică sau juridică. Rețeaua prestatorilor serviciilor de instruire și anume prestatorii cu statut de persoană juridică pot fi cei din țară, precum și de peste hotare cu drept de desfășurare a activităților de dezvoltare profesională a angajaților din autoritățile publice, la fel și prestatorii serviciului de instruire cu statut de persoană fizică, de asemenea, din țară sau de peste hotare.

Referitor la rețeaua prestatorilor serviciilor publice cu statut de persoană juridică identificăm următoarele instituții [3, p. 16]:

- Academia de Administrare Publică, care, conform Statutului, a fost și este principalul prestator de servicii de instruire în Republica Moldova în ce privește instruirile coordonate de Cancelaria de Stat în numele întregului Guvern;

- organizațiile și instituțiile de stat sau private licențiate și acreditate de către Ministerul Educației, Culturii și Cercetării al Republicii Moldova;

- în domeniul instruirii adulților, inclusiv instituțiile de învățământ universitar, școlile de business;

- asociațiile obștești cu experiență în domeniu;

- formatorii profesioniști - persoane cu experiență, abilități și competențe profesionale specifice, certificate în domeniul instruirii adulților, și nemijlocit a funcționarilor publici;

- instructorii-practicieni - conducători și specialiști cu performanțe și experiență în domeniul subiectului/tematicii de instruire;

- cadrele didactice titulare din învățământul universitar.

După cum s-a menționat, programele de formare și dezvoltare profesională oferite angajaților sunt organizate și desfășurate atât la nivel de instituție în care aceștia își

desfășoară activitatea, cu formatorii proprii sau cu formatori externi, cât și în instituțiile din afară sau internaționale, specializate în furnizarea programelor de formare și dezvoltare a resurselor umane. Această varietate de organizare și furnizare a programelor de instruire răspunde nevoilor de formare ale angajaților și, bineînțeles, ale instituțiilor beneficiare.

Participarea salariaților la formarea și dezvoltarea profesională este tot mai mult apreciată și susținută de angajatori, prin diverse mecanisme: evaluarea nevoilor de formare, susținerea financiară în vederea participării la cursuri de perfecționare, elaborarea strategiilor de dezvoltare cu referire directă la dezvoltarea competențelor angajaților, organizarea departamentelor de resurse umane și chiar, în cazul unora dintre aceștia, a centrelor de formare profesională.

Evaluarea nevoilor de formare a angajaților, la care recurg tot mai multe instituții, se realizează, în general, cu o oarecare periodicitate. Majoritatea instituțiilor finanțează, uneori dintr-un buget special destinat, participarea la formarea resurselor umane de care dispun, își dezvoltă strategiile privind formarea și dezvoltarea profesională a angajaților. Aceștia investesc mai mult în formarea și dezvoltarea continuă decât cele orientate spre menținerea la aceleași standarde.

În scopul evitării unor divergențe între părți legiuitorul a determinat drepturile și obligațiile angajatorului (art. 213 al Codului Muncii al Republicii Moldova) și drepturile și obligațiile salariaților (art. 214 al Codului Muncii al Republicii Moldova) în domeniul formării profesionale. [2]

Așadar, potrivit legislației, salariatul are dreptul la formare profesională, inclusiv la obținerea unei profesii sau specialități noi. Acest drept poate fi realizat prin încheierea, în formă scrisă, a unor contracte de formare profesională (art. 215, 216, alin. (3) și (4) al Codului Muncii al Republicii Moldova), adiționale la contractul individual de muncă.

Este de remarcat faptul că organizarea internă a cursurilor cu formatori interni sau externi este mult mai preferată din diverse motive: reducerea costurilor pe care le suportă instituția pentru dezvoltarea profesională a propriilor angajați; păstrarea grupului compact de angajați și creșterea coeziunii acestuia prin participarea la acțiuni comune; colaborarea strânsă între angajatori și furnizorul de formare concretizată în adaptarea ofertei de formare la specificul activității instituției. [7]

Principalul efect al participării angajaților la cursurile de formare și dezvoltare profesională este creșterea calității serviciilor. Conform unor declarații ale angajatorilor, cel mai important efect, în urma participării personalului la cursurile de formare profesională continuă, îl reprezintă sporirea calității resurselor umane. Totodată, un efect nedorit al participării la formare, din perspectiva angajatorilor, îl constituie fenomenul de migrație a personalului, ca urmare a îmbunătățirii competențelor în urma parcurgerii programelor de formare (părăsirea instituției de către angajații care au participat la formare, pentru poziții similare/superioare în instituții ce oferă salarii sau condiții de muncă mai bune). [10, p. 57]

Cadrul normativ existent în domeniul dezvoltării profesionale din Republica Moldova recunoaște principiile instruirii de calitate. Prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 970 din 11.08.2016 a fost aprobat Programul de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020. Elaborarea Programului a fost condiționată de următorii factori:

- gradul scăzut de instruire a funcționarilor publici (a. 2014 - 54,5% și a. 2015 - 64,6%); necesitatea introducerii cerințelor față de programele de dezvoltare profesională pentru funcționarii publici și performanța eficientă a serviciului public;
- prevederile Programului de activitate a Guvernului pentru anii 2016-2018 privind

consolidarea capacităților funcționarilor publici în domeniul elaborării și implementării politicilor publice și dezvoltării managementului performanței; lupta cu corupția, introducerea standardelor corespunzătoare de comportament etic al funcționarilor publici și prevenirea conflictelor de interese;

- accelerarea procesului de integrare europeană prin semnarea și implementarea Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană. [4]

Totodată, Programul stabilește direcțiile și grupurile prioritare de instruire pentru anii 2016-2020, în baza cărora autoritățile publice vor elabora planurile anuale de instruire a personalului. Direcțiile prioritare de instruire sunt următoarele:

- consolidarea abilităților de conducere ale funcționarilor publici (leadership, managementul schimbării, managementul resurselor umane etc.);

- dezvoltarea competențelor, abilităților și atitudinilor profesionale necesare pentru exercitarea funcției publice (integrarea în funcția publică); dezvoltarea competențelor necesare pentru prestarea serviciilor publice;

- îmbunătățirea cunoștințelor în ceea ce privește etica profesională și acțiunile de prevenire a corupției în rândul funcționarilor publici; sporirea abilităților de planificare strategică, elaborare a politicilor publice și îmbunătățirea nivelului de cunoaștere a limbilor străine (de circulație europeană - engleza, franceza etc.). [4]

În calitate de grupuri prioritare pentru instruire au fost selectate următoarele categorii: funcționarii publici de conducere și de nivel superior, funcționarii publici debutanți, funcționarii publici care sunt direct antrenați în prestarea serviciilor, funcționarii publici care dețin funcții cu un risc înalt al corupției, funcționarii publici responsabili de planificarea strategică, elaborarea și coordonarea politicilor publice.

Așadar, putem conchide, că participarea angajaților la programele de dezvoltare aduce beneficii atât celui implicat direct în achiziționarea de competențe cât și angajatorului. Motivele care susțin această participare la dezvoltarea profesională sunt multiple și deopotrivă extrinseci și intrinseci celui care se formează. Indiferent de natura și ponderea lor, de categoria de personal din care face parte angajatul, de vârsta sau vechimea în instituție, participarea la programe de formare reprezintă o practică față de care angajații manifestă din ce în ce mai mult interes.

Ca urmare a analizei criteriilor plasate ca sarcină, considerăm că instruirea profesională a cadrelor este planificată, organizată și prestată conform scopurilor și procedurilor prevăzute de Guvern în diferite acte normative. De asemenea, există și alte instituții, autorități publice și ONG-uri, care desfășoară activități de instruire de înaltă calitate pentru resursele umane ce activează în Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Armstrong Michael. Managementul resurselor umane. Manual de practică, București, Editura CODECS, 2003, p. 537.

2. Codul Muncii al Republicii Moldova nr. 154-XV din 28.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.159-162 din 29.07.2003.

3. Doicov E., Gheorghiu T. Dezvoltarea profesională a personalului din autoritatea publică: instruirea internă. Ghid metodic, Chișinău, 2011, p. 20.

4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Programului de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020 nr. 970 din 11.08.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 265-276 din 19.08.2016.

5. Iliescu D. Managementul Strategic al Resurselor Umane. Diagnoză organizațională, București, 2008, p. 17.

6. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008.

7. Macra O., Purdea D. Managementul resurselor umane. Motivare, cariere, recompense, Cluj-Napoca, 2006.

8. Manolescu A., Lefter V., Diaconu A. Managementul resurselor umane. București, 2007, p. 71.

9. Nicolescu O. Managerii și managementul resurselor umane. București, 2004, p.159.

10. Tripan C., Dodu M. Managementul resurselor umane. Suport de curs. Universitatea „Babeș-Bolyai”, Cluj-Napoca, 2010, p. 57.

Prezentat: 19 martie 2018.

E-mail: teodorina@rambler.ru

UNELE CONSIDERAȚII PRIVIND PROMOVAREA VALORILOR JURIDICE ȘI NEJURIDICE CARE STIMULEAZĂ ACTIVITATEA FUNCȚIONARILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

SOME CONSIDERATIONS REGARDING THE PROMOTION OF LEGAL AND NON-LEGAL VALUES THAT STIMULATE THE ACTIVITY OF CIVIL SERVANTS

CZU: 35.08

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

SUMMARY

Undoubtedly, good governance is an art, and any art of governance requires mechanisms and tools, which are appropriate, punctual and consistent with the aim its pursues. The success of any activity of public affairs management is directly proportional to the development of some management skills, proper management, establishment of criteria and standards for the provision of public services to citizens. This task is mainly connected with the change in the public officer's behavior while performing new tasks set before the public service, but also with the role and place of the public officer in the relations established in the public service which he/she represents.

Keywords: *public service, public official, legal and informal relations established in the public service, public authorities, public officials and employees, common and specific rights and obligations, esteem, mutual respect, trust, senior public official.*

REZUMAT

Este incontestabil faptul că buna guvernare este o artă, iar orice artă a guvernării are nevoie de mecanisme și instrumente adecvate, punctuale și consistente cu scopul pe care îl urmăresc. Succesul oricărei activități de administrare a treburilor publice se află în raport direct proporțional cu însușirea unor tehnici de gestionare, management calitativ, stabilirea unor criterii și standarde de furnizare a unor servicii publice cetățenilor. Acest deziderat ține, în mare măsură, de schimbarea comportamentului funcționarului public în realizarea noilor sarcini care revin serviciului public, dar și de rolul și locul funcționarului public în raporturile ce se stabilesc în domeniul serviciului public pe care acestea le reprezintă.

Cuvinte-cheie: *serviciu public, funcționar public, raporturi juridice și neformale ce se stabilesc în domeniul serviciului public, organele administrației publice, personalul administrației publice, drepturi și obligații comune și specifice, stimă, respect reciproc, încredere, funcționar public de conducere.*

Republica Moldova, aspirând la integrarea europeană, semnând în acest sens la 27 iunie 2014 Acordul de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, întreprinde reforme vizibile în ceea ce privește sistemul administrativ, administrația publică, atât la nivelul competențelor sale, având la bază principiul descentralizării administrative, cât și la nivelul procedurilor aplicate în realizarea funcțiilor executiv-e și administrative ale statului.

Este incontestabil faptul că buna guvernare este o artă, iar orice artă a guvernării are nevoie de mecanisme și instrumente adecvate, punctuale și consistente cu scopul pe care îl urmăresc. Succesul oricărei activități de administrare a treburilor publice se află în raport direct proporțional cu însușirea unor tehnici de gestionare, management calitativ, stabilirea unor criterii și standarde de furnizare a unor servicii publice cetățenilor [1]. Acest deziderat ține, în mare măsură, de schimbarea comportamentului funcționarului public în realizarea noilor sarcini care revin serviciului public, [2] dar și de rolul și locul funcționarului public în raporturile ce se stabilesc în domeniul serviciului public pe care acestea le reprezintă.

Or, organele administrației publice, sub un anumit aspect sunt colective de oameni, care desfășoară o activitate de executare a legii. Exerțând anumite funcții, în cadrul organelor administrației publice, persoanele care compun colectivele de muncă ale administrației publice, au anumite drepturi și obligații în cadrul raporturilor sociale ce se formează cu prilejul activității depuse.

Existența unor raporturi sociale între membrii colectivelor sociale din organele administrației publice, întemeiate pe stimă, respect reciproc, pe încredere, constituie factori de ambianță care stimulează activitatea funcționarilor administrației

publice, în vederea realizării optime a sarcinilor de serviciu.

Dimpotrivă, existența unor relații încordate, afectate de resentimente, de neîncredere, de individualism și egoism, dăunează profund activității organelor administrației publice. [3], [4]

Asigurarea unor relații normale între oamenii, care constituie personalul administrației publice, depinde de educația, de gradul de cultură, de nivelul profesional și politic al acestor oameni.

Vom menționa că ambianța relațiilor sociale corecte și stimulative pentru buna funcționare a administrației publice mai depinde și de acțiunile susținute ale organelor de conducere ale administrației publice pe linia promovării valorilor care stimulează activitatea oamenilor care lucrează în administrația publică.

Relațiile juridice dintre cei ce compun un organ administrativ sunt reglementate de Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, de regulamente de ordine interioară și de legislația muncii ale Republicii Moldova.

Conținutul acestor relații îl alcătuiesc drepturile și obligațiile participanților la ele în domeniul administrației publice.

În privința drepturilor, distingem categoria drepturilor ce revin oricărei persoane angajate – dacă se află cu organul administrativ în raporturi de muncă, dar și drepturi specifice funcției publice:

- drepturile comune tuturor organizațiilor sunt, în general, prevăzute de Constituția Republicii Moldova și legislația muncii. Dintre acestea amintim dreptul la o salarizare corespunzătoare cantității și calității muncii, dreptul la odihnă, dreptul la asigurări sociale, dreptul de a participa la conducerea unității, dreptul de asociere în organizații sindicale sau alte formațiuni obștești etc.;

- drepturile funcționarilor publici sunt prevăzute de art. art. 14-21 ale Legii nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, în Regulamentul de ordine interioară și în alte reglementări speciale.

În general, cadrele cu funcții de conducere au dreptul de a îndruma, coordona și controla activitatea personalului din subordine, iar uneori - și dreptul de a aplica sancțiuni disciplinare, în caz de abateri.

Pentru anumite categorii ce-și desfășoară activitatea în domenii aparte, legile speciale prevăd drepturi speciale, cum ar fi, de pildă, dreptul cadrelor Ministerului Apărării Naționale, ale Ministerului Afacerilor Interne ale Republicii Moldova de a exercita anumite servicii în afara programului de zi etc.

Unele drepturi specifice sunt, în același timp, și obligații pentru titularii lor în timp ce drepturile generale se exercită în mod facultativ.

În privința obligațiilor, de asemenea, se poate face distincție între obligațiile generale ce revin oricărei persoane angajate și obligațiile specifice funcției.

Obligațiile comune tuturor angajaților sunt întocmai ca și drepturile comune, consacrate în Constituția Republicii Moldova, art. art. 55-59, precum și în legislația muncii. Asemenea obligații sunt: îndeplinirea cu exactitate și promptitudine a sarcinilor ce-i revin conform contractului de muncă, să respecte ordinea și disciplina la locul de lucru, să efectueze orice activitate potrivit pregătirii sale și nevoilor unității, să respecte normele de protecție a muncii, să asigure păstrarea secretului de stat și de serviciu etc.

Obligațiile funcționarului public sunt prevăzute, întocmai ca și drepturile în art. art. 22-24 ale Legii nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, în Regulamentul

de ordine interioară și în alte reglementări speciale.

Cu privire la aceste obligații apar unele situații, în sensul clarificării problemei obligației unui funcționar public de a executa ordinul ilegal al conducătorului. Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, în art. 23 reglementează expres aceste situații și anume: alineatul 2 al articolului 23 al Legii nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public prevăd că funcționarul public are dreptul să refuze, în scris și motivat, îndeplinirea dispozițiilor, scrise sau verbale, primite de la conducător, dacă le consideră ilegale. Ca atare, concluzia constă în faptul că funcționarul public va trebui să execute ordinul dat de superiorul ierarhic competent, în cazul în care va fi și el competent să facă actele ordonate. El va putea să fie exonerat de răspundere numai dacă a atras în scris atenția superiorului ierarhic, că actul este ilegal. [5].

Această ordine de idei este consacrată în mod expres în alineatul 4 al articolului 23 al Legii nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, care pune baza reglementării unor astfel de situații ce au loc în unele cazuri în activitatea practică a administrației publice. Dacă funcționarul public are dubii cu privire la legalitatea unei dispoziții, acesta este obligat să comunice în scris autorului dispoziției dubiile sale, precum și să aducă la cunoștința conducătorului ierarhic superior al acestuia astfel de situații. Astfel fiind văzute lucrurile, conform alin. 5 al Legii nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, funcționarul public nu poate fi sancționat sau prejudiciat pentru sesizarea cu bunăcredință cu privire la dispozițiile ilegale ale conducătorului.

Raporturile dintre subordonați sunt, din punct de vedere juridic, raporturi de egalitate. Cu toate acestea, **depășind sfera juridicului**, știința administrației acordă importanță tot mai mare relațiilor neformale dintre cadrul colectivului, dintre funcționarii pe aceeași treaptă a ierarhiei administrative.

Autoritatea unei persoane investite într-o funcție de conducere nu se poate baza însă exclusiv pe prerogativele legale. Autoritatea conducătorului trebuie să aibă la baza sa și o valoare personală. Ea trebuie să rezulte dintr-o constelație de valori profesionale, care-i conferă calitatea de specialist.

În ceea ce privește calitatea de specialist, cel puțin, două probleme fundamentale se cuvin a fi semnalate, exprimate într-o formă interogativă:

- în ce domeniu trebuie să fie specialist un conducător administrativ?
- cum se poate menține el în actualitate în condițiile revoluției științifico-tehnice contemporane și ale dinamismului legislației privind administrația?

Răspunsul la prima întrebare depinde, credem, de nivelul ierarhic la care se află conducătorul. Dacă un conducător se află pe o treaptă mai joasă a ierarhiei administrative, el va fi nevoit să apeleze mai mult la cunoștințe de strictă specialitate a colectivului pe care îl conduce. Un șef de serviciu, de pildă, va trebui să cunoască cel mai bine problemele tehnice ale serviciului pe care îl conduce. În schimb, cu cât un conducător se află pe o treaptă mai înaltă a ierarhiei sociale, cu atât va fi nevoit să apeleze mai puțin la cunoștințele de specialitate ale unor domenii înguste și va trebui să facă apel la cunoștințe din domeniul organizării și științei conducerii, a teoriei deciziilor, precum și a științei administrației.

În ceea ce privește cea de a doua în-

trebare, răspunsul este mai complex, datorită, pe de o parte, bombardamentului informațional căruia sunt supuși funcționarii publici în etapa revoluției tehnico-științifice, iar pe de altă parte, limitelor de ordine biofiziologică a omului, de recepție a informațiilor.

Ce poate atunci să facă cineva pentru a-și păstra totuși statutul de specialist, ținând cont și de faptul că prelucrarea automatizată a informațiilor nu se prestează la orice domeniu al relațiilor și nu este la îndemâna oricui.

Există două căi ce se impun conducătorului, care vrea să-și păstreze dimensiunea de specialist.

În primul rând, perfecționarea și autoperfecționarea capacității de a reține esențialul capacității de selectare. Conducătorul nu trebuie și nu poate să se înmormânteze în noianul informațiilor de tot felul, ci trebuie să-și formeze un orizont larg al cunoașterii și o gândire aptă să surprindă corelațiile dintre datele semnificative pentru domeniul în care își desfășoară activitatea de conducere.

În al doilea rând, conducătorul trebuie să-și dezvolte capacitatea de a învăța și pe alții cum să gândească selectiv.

Conducătorul trebuie să posede cunoștințe temeinice din domeniul psihologiei și psihologiei sociale, fiindcă cei ce sunt organizați și conduși sunt, în fond oameni, cu motivațiile lor sociale individuale, cu trăsăturile lor psihice și caracterologice particulare. [6]

Cele mai mari degradări ale personalității conducătorului provin din inversarea acestei relații individuale și sociale. Aici își are, de altfel, sursa și carierismul. Conducătorul care își folosește funcția de conducere pentru satisfacerea unor poftes individuale, constituie un viciu, care adesea molipsește și pe unii din cei conduși, fiindcă, așa cum spunea Jean Jaures, „**nu înveți pe**

alții ce vrei, nu-i înveți ce știi, ci îi înveți ceea ce ești”.

După cum am menționat deja, autoritățile publice, într-un anumit sens, sunt colective de oameni, colective constituite pe baza legii și care desfășoară o activitate de executare a legii.

În afara acestor aspecte juridice, pe care le prezintă raporturile sociale ce se formează în cadrul colectivelor sociale din administrația publică, după cum am văzut, există și aspecte care nu au o reglementare juridică, dar care au un rol deosebit de important pentru asigurarea eficienței și randamentului optim al administrației publice. Această problemă nu este o problemă nou-apărută în legătură cu apariția unor noi raporturi sociale, de această problemă se ocupă savanții tuturor țărilor democratice. [7]

Un rol deosebit în asigurarea relațiilor sociale cu caracter stimulator pentru funcționarii publici îl are asigurarea îndeplinirii funcțiilor pe care le exercită conducătorul, în cadrul unui grup social care alcătuiește o structură administrativă, ținându-se seama de autoritatea personală a acestuia.

După cum menționează prof. univ. Alexandru Negoită, „armonizarea reglementării juridice cu aspectele nereglementate din raporturile sociale, în cadrul grupurilor sociale din administrația publică, constituie factori de ambianță cu caracter deosebit de pozitiv pentru eficiența administrației publice” [8].

Problema conducătorului sau a șefului unor astfel de grupe sociale în structura administrației publice este foarte importantă pentru asigurarea unei activități raționale și eficiente a organelor administrației publice, care grupează un număr de astfel de grupe sociale.

În literatura de specialitate sunt subliniate două funcții importante care revin

conducătorului unui grup social, ce are de îndeplinit sarcini de natură diferită. [9]

Mai întâi, conducătorului grupului îi revine o funcție executivă care privește determinarea scopurilor și obiectivelor pe care trebuie să le realizeze obiectivul, cu precizarea mijloacelor ce trebuie folosite pentru atingerea lor. De asemenea, această funcție implică asigurarea ordinii și disciplinei în cadrul grupului și reprezentarea sa în raporturile cu alte grupuri.

Cea de a doua funcție de natură psihologică subliniază poziția conducătorului față de grup, sub aspectul autorității, influenței personalității sale față de membrii grupului. Din acest punct de vedere, conducătorul grupului trebuie să fie un pol, un centru potențial care asigură coeziunea grupului.

Conducătorul colectivului de muncă trebuie să transforme energiile membrilor colectivului într-o sursă dinamică pentru realizarea scopurilor și obiectivelor grupului.

Pentru atingerea acestui obiectiv, conducătorul trebuie să fie un model și un ideal pentru membrii grupului respectiv. Pentru a îndeplini aceste funcții, în cadrul grupurilor sociale, sunt necesare o serie de calități. În literatura de specialitate se ia drept criteriu, în stabilirea calităților pe care trebuie să le aibă șefii diferitelor grupuri, noțiunea de autoritate, de putere sau comandant. [10]

În concluzie vom menționa că structura sistemului administrației publice și eficiența sistemului se află în raport direct cu stabilirea numărului optim de organe ale administrației publice centrale, precum și ale celei locale, cu competența materială stabilită pentru elementele sistemului, precum și cu numărul, pregătirea și relațiile dintre cadrele corpului de funcționari publici, de care depinde funcționalitatea sistemului.

NOTE

1. Victor Popa și alții. Descentralizarea: elementele unui model. IDIS „Viitorul”, Chișinău, 2006, p. 4.
2. A se vedea: Mihail Platon. Serviciul public în Republica Moldova. Chișinău, 1997, p. 16 și urm.
3. A se vedea: M. Platon. Op. cit., pag. 65-96.
4. A se vedea: R. Ionescu. Drept administrativ. EDP, București 1970, pag. 191-194; A. I. Negoită. Drept administrativ și știința administrației. București, 1993, pag. 85-87; V. I. Prisacaru. Tratat de drept administrativ român (partea generală), București, 1993, pag. 179-182.
5. A se vedea: E. D. Tarangul. Tratat de drept administrativ român. Cernăuți, 1944, pag. 272.
6. A se vedea: F. E. Fiedler. A theory of leadership effectiveness. Department of Psychology University of Illinois, Urbana, 1967, pag. 199-267; H. Levison. Organizational Diagnosis. Cambridge MAS, Harvard University Press, 1972, cap. II; A. Nicolau. Liderii în dinamica grupurilor. Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1977, pag. 165-182.
7. A se vedea în acest context: A. Negoită. Drept administrativ. București, 1996, pag. 112-121; F. Fiedler. Op. cit., pag. 62-121; R. Gregoire. La fonction publique. Paris, 1954, pag. 24-105; A. Peretti. L'administration phenomene humaine. Ed. Berger Levrault, Paris, 1968, pag. 141-150.
8. A se vedea: A. Negoită. Op. cit., pag. 113.
9. A se vedea: A. Peretti. Op. cit., pag. 147.
10. A se vedea: A. Peretti. Op. cit., pag. 149.2 În privința calităților ce trebuie să fie întrunite de un șef sau conducător al unui grup social, unii autori au stabilit circa 79 de astfel de calități. Printre acestea amintim: vârsta, talia, greutatea, aspectul exterior, ușurința de a vorbi, inteligența, intuiția, originalitatea, adaptabilitatea, introversiunea, caracterul dominator, inițiativa, încrederea în sine, popularitatea, prestigiul ș. a.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12.08.1994.
2. Legea nr.158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 01.12.2008.
3. Victor Popa și alții. Descentralizarea: elementele unui model. IDIS „Viitorul”, Chișinău, 2006.
4. Mihail Platon. Serviciul public în Republica Moldova. Chișinău, 1997.
5. R. Ionescu. Drept administrativ. EDP, București, 1970.
6. A. I. Negoită. Drept administrativ și știința administrației. București, 1993.
7. V. I. Prisacaru. Tratat de drept administrativ român (partea generală), București, 1993.
8. E. D. Tarangul. Tratat de drept administrativ român. Cernăuți, 1944.
9. F. E. Fiedler. A theory of leadership effectiveness. Department of Psychology University of Illinois, Urbana, 1967, pag. 199-267; H. Levison. Organizational Diagnosis. Cambridge MAS, Harvard University Press, 1972, cap. II; A. Nicolau. Liderii în dinamica grupurilor. Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1977, pag. 165-182.

10. A. Negoită. Drept administrativ. București, 1996.
11. F. Fiedler. Op. cit., pag. 62-121; R. Gregoire. La fonction publique. Paris, 1954.
12. A. Peretti. L'administration phenomene humaine. Ed. Berger Levrault, Paris, 1968.
13. A. Peretti. Op. cit., pag. 149.2 În privința calităților ce trebuie să fie întrunite de un șef sau conducător al unui grup social, unii autori au stabilit circa 79 de astfel de calități. Printre acestea amintim: vârsta, talia, greutatea, aspectul exterior, ușurința de a vorbi, inteligența, intuiția, originalitatea, adaptabilitatea, introversiunea, caracterul dominator, inițiativa, încrederea în sine, popularitatea, prestigiul ș. a.

Prezentat: 15 martie 2018.

E-mail: a_bantus@yahoo.com

ABORDĂRI TEORETICE PRIVIND PEDEAPSA ÎN CALITATE DE COMPONENTĂ DE BAZĂ A SISTEMULUI SANCTIUNILOR PENALE

THEORETICAL APPROACHES TO PUNISHMENT AS A BASIC COMPONENT OF THE CRIMINAL SANCTIONS SYSTEM

CZU: 343.241

Sergiu CERNOMOREȚ,
doctor în drept, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

Vadim ILCO,
magistru în drept, consultant al procurorului,
Procuratura municipiului Chișinău, oficiul Principal

SUMMARY

The study of the system of criminal punishments by analyzing and clarifying certain legal features of criminal law, as well as the prospects for a system of criminal punishments is of particular interest both in the scientific and practical aspects, solving the problem of providing general and special principles of criminal law.

Keywords: *system of criminal punishments, criminal penalty, principles of the system of criminal punishments, custodial punishments, classification of criminal punishments.*

REZUMAT

Investigarea sistemului pedepselor penale, prin prisma analizei și elucidării unor trăsături specifice actuale din legea penală, precum și perspectiva sistemului pedepselor penale, prezintă un interes deosebit atât în plan științific cât și practic, soluționând problema asigurării principiilor generale și speciale ale dreptului penal.

Cuvinte-cheie: *sistemul pedepselor penale, pedeapsa penală, principiile sistemului pedepselor penale, pedepse privative de libertate, clasificarea pedepselor penale.*

Termenul de pedeapsă, în sensul actual al cuvântului, a apărut relativ recent, în acest sens pot fi invocate operele legislative - Pravila lui Vasile Lupu și Matei Basarab, care marcau termenul „*a pedepsi*” prin „*certare*” și „*a certa*”, în ambele legiuri găsiindu-se atât forma latină cât și cea greacă [15, p. 173]. Pedeapsa, în sensul actual al acestui termen, a fost introdusă în uzul juridic prin reglementările fanariote, originea acestuia

este una greacă, ori termenul „*pederzisis*” are sensul de instrucție, învățătură de corecție, cumițire.

Pedeapsa, prin esența sa, reprezintă consecința săvârșirii de infracțiuni, constituind o ripostă a societății la faptele celui care a încălcat legea. Definirea pedepsei penale se impune și pentru a identifica sistemul pedepselor penale, care, de altfel (fără a defini însăși componenta sa de bază), nu poate fi

sesizat. Reiterăm - comiterea infracțiunii provoacă reacție socială, reacție care, la rândul său, are mai multe forme de manifestare.

Autorul Ioan Tanoviceanu consideră că pedeapsa constituie și ea o formă de reacție la faptele antisociale. Această concluzie a fost desprinsă nu numai de penaliști, dar și de filozofi (există o filozofie a pedepsei, așa cum există și o știință despre pedeapsă - penologia). Fie că noțiunea de pedeapsă este strâns legată de ideea de păcat, de încălcare a preceptelor religioase, fie că prin pedeapsă, diferențiată după multiplele criterii pe care le prevedeau canoanele bisericești, se urmărea îndreptarea celor care au greșit (nu moartea păcătosului, ci îndreptarea lui), pedeapsa a fost considerată întotdeauna ca un rău, ca o suferință prin care societatea reacționează împotriva faptelor neconvenabile grupului social [23, p.18].

Sanctiunile penale sunt măsuri de constrângere și de reeducare, prevăzute în legea penală (pedepse, măsuri educative și măsuri de siguranță), aplicate persoanelor care au săvârșit fapte incriminate de către aceasta, în scopul prevenirii săvârșirii unor asemenea fapte noi prin reeducarea infractorilor. Unii autori folosesc termenul de pedeapsă și în dreptul civil (nedemnitatea succesorală, decăderea dintr-un drept subiectiv etc.), care nu se pare potrivit, deoarece acest termen este specific dreptului penal, de la care îi provine și denumirea.

Termenul este creat de doctrină, însă nu este întâlnit în legislația civilă. Comiterea infracțiunii atrage, ca regulă, aplicarea unei pedepse. Aceasta însă nu este singura consecință penală, deoarece minorilor li se pot aplica și măsuri educative ori, alături de pedeapsa sau măsura educative sau, chiar în lipsa lor, pot fi dispuse măsuri de siguranță sau răspunderea penală poate fi înlocuită cu răspunderea care atrage aplicarea unei sancțiuni cu caracter administrativ [3, p. 221].

În același timp, cu referire la esența pedepsei penale, suntem de acord cu opinia precum că principiul umanismului dreptului penal se reflectă în dreptul penal și în ceea ce privește sancțiunile sale. Acest principiu presupune că legiuitorul trebuie să prevadă în legea penală doar acele sancțiuni care „sunt în deplină concordanță cu conștiința morală și juridică a societății” [17, p. 421].

Definirea legală a noțiunii de pedeapsă penală se regăsește în alin. (1), art. 60 al Codului Penal al Republicii Moldova (CP RM). Astfel, potrivit reglementărilor menționate, pedeapsa penală reprezintă o măsură de constrângere statală și un mijloc de corectare și reeducare a condamnatului ce se aplică de instanțele de judecată, în numele legii, persoanelor care au săvârșit infracțiuni, cauzând anumite lipsuri și restricții drepturilor lor.

Consider că definiția legislativă a pedepsei penale conține unele carențe (ne referim la „reeducare”, dar nu numai), în legătură cu care fapt doctrina dreptului penal nu a adoptat o poziție unică privind interpretarea acestui concept.

Mai mult ca atât, unii autori, printre care și I. Lesnicenko, apreciază pedeapsa penală drept o continuitate a răspunderii penale și, prin urmare, un mijloc de atingere a scopurilor acesteia [29, p. 68]. În același sens, adepții aceleiași opinii precizează suplimentar că pedeapsa penală reprezintă nu altceva decât forma și metoda de realizare a răspunderii penale [28, p. 26-30].

La rândul său, C. Bulai menționa că, în mecanismul constrângerii penale, sancțiunea apare ca o consecință inevitabilă a răspunderii penale, tot așa după cum aceasta din urmă apare ca o consecință necesară a infracțiunii [5, p. 28].

În acest context, devine relevantă definiția pedepsei penale oferită de către autorul A. G. Bezverhov, care afirmă că formularea conceptului pedepsei penale este un scop primordial al doctrinei și

nu al legislației penale. Ultimul afirmă, în susținerea acestei poziții, că odată ce la nivel doctrinar nu s-a găsit numitorul comun privind conținutul și esența pedepsei penale, nu este rațional de a apela la autoritatea legiuitorului în problematica menționată. Contextul în care vom admite situația că legiuitorul a acceptat poziția unei sau altei concepții, ne confirmă faptul că înseși concepțiile alternative vor fi private în mod automat de toate „fundamentările” și „drepturile” pentru existența lor. [26, p. 15] De altfel, autorul menționat, a observat corect că implicarea legiuitorului în soluționarea problemei științifice nu reprezintă calea cea mai eficientă pentru stabilirea adevărului.

N. Taganțev, abordând problema definiției pedepsei penale, menționa: „Din definiția faptei social-periculoase reiese că pedeapsa penală reprezintă manifestarea atitudinii specifice, care apare între persoana, care a comis fapta și stat”. În accepțiunea infractorului, pedeapsa penală reprezintă consecința faptei sale, pe când din punctul de vedere al statului - măsura, aplicată ca urmare a comiterii de către vinovat a faptei social periculoase [31, p. 8].

V. Dongoroz și alții menționau în celebra lor lucrare „Explicații teoretice ale Codului penal român, partea generală” că pedeapsa penală reprezintă conceptul de drept instituit cu mijloacele necesare de către statul național pentru a constrânge individul să se conformeze legii, iar în situația încălcării legii - „să sufere în mod forțat, fără voia sa anumite privațiuni și restricții” [8, p. 168].

Pedeapsa penală a fost apreciată prin prisma urmărilor juridice ale infracțiunii și condamnarea pentru infracțiunea comisă. În acest sens, I. I. Foinițki definea pedeapsa penală ca un cumul al elementelor, care se manifestă în „subiectul abilitat cu aplicarea pedepsei penale, obiectului pedepsei penale, care, la rândul lor, includ latura obiectivă și subiectivă a infracțiunii, precum și individualizarea pedepsei penale” [32, p. 186].

Acestea, în esență, pot fi atribuite la aspectele (elementele) de esență ale pedepsei penale.

O definiție mai completă oferă autorul M. D. Șargorodski, care considera că „pedeapsa penală reprezintă privarea infractorului de unele favoruri, care îi aparțin, precum și aprecierea negativă a infractorului, a activității sale de către stat” [33, p.112].

La rândul său, A. V. Naumov indică asupra faptului că pedeapsa penală reprezintă o măsură specială de constrângere de către stat, care se deosebește de alte măsuri ale constrângerii de stat, drept reacția statului față de fapta prejudiciabilă comisă, care, la rândul său, nu reprezintă infracțiune, ci o contravenție, delict civil sau încălcare a disciplinei muncii. Particularitățile pedepsei penale, în opinia autorului citat, se evidențiau prin faptul că pedeapsa penală se aplică numai pentru comiterea infracțiunii, prevăzute de legea penală; este aplicată în baza sentinței judecătorești în numele statului; pedeapsa penală generează antecedente penale. [30, p. 316]

Cu referire la elementele de bază ale pedepsei, autorul V. Manzini menționa că constrângerea subliniază însușirile interne ale pedepsei, evidențierea acestora este absolut necesară pentru a convinge pe făptuitor, ca și pe ceilalți destinatari ai legii penale, că pedeapsa nu este o simplă muștrare școlărească, ci constituie o privațiune serioasă pentru infractor; ca atare nu pot avea caracter de sancțiune penală pedepsele care nu realizează această caracteristică internă și inerentă acesteia. [24, p. 97]

I. Tănăsescu menționa că semnificația oricărei politici penale constă într-o singură caracteristică: măsuri pentru pedepsirea și intimidarea infractorilor. Prin urmare, aplicarea pedepsei reprezintă o formă a constrângerii juridice necesară reeducării și, implicit, reformării sociale a persoanei condamnate. [22, p. 171]

O definiție, cu aspect profund crimino-

logic, oferă definiția autorului autohton V. Bujor, precum că pedeapsa (ca și crima, dreptul) este o categorie științifică, utilizată pentru a releva un fenomen social distinct care, în esență, este o negare și o dezaprobare a samavolniciei individului și care se manifestă prin aplicarea în numele legii a măsurilor de constrângere a persoanelor vinovate de săvârșirea unei fapte interzise de legea penală și care are drept scop apărarea societății de atentate infracționale, prevenirea noilor infracțiuni, restabilirea ordinii de drept și a echității în societate. [13]

În opinia lui N. Trechel, doar o pedeapsă echilibrată poate conduce la liberarea făptuitorului de remușcările faptei prejudiciabile săvârșite, iar, în final, poate înlesni ispășirea. În același timp, pedeapsa retributivă este în acord și cu principiul legalității incriminării și pedepsei, acest principiu apare ca o garanție a aplicării unei pedepse echilibrate, expresie a unei proporții bine cântărite între gravitatea faptei și pedeapsă [16, p. 13].

O poziție cu totul deosebită se regăsește în lucrările autorului S. I. Dementiev, care aprecia că pedeapsa penală nu este altceva decât osânda, care reprezintă aplicarea premeditată a unor suferințe și lipsuri, stabilite de lege [27, p. 45].

Abordarea menționată nu este conformă exigențelor normelor și principiilor actuale de drept. O astfel de abordare neagă principiul umanismului - legea penală nu urmărește scopul de a cauza suferințe fizice sau de a leza demnitatea omului. Or, așa cum menționează cadrul legal - nimeni nu poate fi supus la torturi, nici la pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante (art. 4, alin. (2) CP RM). Reglementările de bază, în acest sens, se regăsesc și în Constituția Republicii Moldova. [6]

Contrar acestei idei, sunt acele care plasează accentul asupra caracterului retributiv al pedepsei, contrar ideii de răzbunare a societății pentru infracțiunea comisă de infractor (osândă), în calitate de răfuială brutală cu

acesta, ci ca o apreciere echilibrată a celor doi factori, faptă și vinovăție, pe de o parte, și pedeapsa, pe de altă parte. [4, p. 178]

Promovarea concepțiilor moderne privind pedeapsa nu înseamnă, așadar, revenirea la ideea osândeii din partea societății, la provocarea de suferințe iraționale numai pentru a-l înspăimânta pe infractor și pe cei din jurul său. Astfel, dacă reacția represivă a statului are la bază și o componentă instinctivă, acesta este condus de factorul de rațiune, din care considerente asemănarea acestuia cu răzbunarea este exclusă. Prin urmare, retribuția nu reprezintă o acțiune agresivă a societății față de infractor, ci un echivalent al faptei comise care constituie temeiul și măsura pedepsei. [10, p. 73]

Sanționarea persoanei operează când, în momentul săvârșirii acțiunii sau inacțiunii, are capacitatea fizică și psihică, dacă acțiunea sau inacțiunea este incriminată. Din acest fapt derivă responsabilitatea infractorilor, care sunt, în măsură egală, responsabili pentru aceeași faptă, deoarece fiecare persoană care a săvârșit o faptă se află într-o situație identică cu celelalte persoane care au săvârșit aceeași faptă, având opțiunea de a alege între a comite sau omite. Aceste persoane urmează a fi supuse unor pedepse identice ca natură și întindere, ceea ce înseamnă că nu există un tip unic de infractor și, prin urmare, nicio individualizare a pedepselor, or doctrina clasică privește infractorul ca un tip abstract, imaginat de rațiune, în afara realităților vieții, nu o ființă reală ce acționează sub impulsul unor pasiuni și motivații diferite [7, p. 125].

În opinia lui E. Ferri, pe lângă răsplătirea răului cu rău - cerință a naturii umane și justificarea morală a retribuției - pedeapsa retributivă are și o justificare juridică în sensul că, de câte ori se comite o infracțiune, statul are obligația să intervină și să aplice pedeapsa deoarece, altfel, se subminează încrederea și respectul datorat acestuia de către cetățeni. [9, p. 121]

Nu putem lăsa fără atenție și doctrina modernă a „apărării sociale”, care promovează politica penală orientată spre combaterea eficientă a fenomenului criminal. Această doctrină a preocupat gândirile de la începutul sec. al XX-lea, care au creat bazele acestei doctrine, iar concepțiile sale de bază se rezumă la:

- statul are obligația de socializare a celor care au încălcat regulile conviețuirii sociale, nu simplul drept de a-i pedepsi;

- individul ce violează aceste norme este declarat „antisocial” în baza evaluării subiective a personalității sale;

- sancțiunea sau măsura de apărare socială are o funcție preventivă, curativă, educativă, nu de pedeapsă de retribuție;

- politica de apărare socială pune în cauză întregul sistem juridic, aplicațiile sale extinzându-se de la studiul omului în societate și căutarea mijloacelor de resocializare, la politica generală. [11, p. 633]

Observăm că aceste idei plasează accentul pe relația stat - persoană, în care statul apare în calitate de „protector” al societății, prin mijloace mai puțin represive (scade esențial caracterul de constrângere).

Pedeapsa este un mijloc de constrângere statală, căci ea are o sursă politică, precum și finalități social-politice; pedeapsa se aplică de stat în numele societății și prin organele sale specializate. Statul, ca titular al valorilor sociale ocrotite de legea penală, are dreptul, dar și obligația tragerii la răspundere penală a aceluia care se fac vinovați de săvârșirea infracțiunilor, prin care se aduce atingere ordinii de drept. [8, p. 112]

Studiile recente în domeniu indică asupra faptului că reformele survenite în societate, legate inclusiv de procesele migraționiste din statele din Europa, creșterea alarmantă a criminalității în ultima vreme, ca și eșecul tratamentelor reeducative determinate și de tendința de îmblânzire a pedepsei în multe state, au condus la adoptarea unei alte concepții (alta decât cea uti-

litaristă) privind esența pedepsei, recunoscându-se trănicia și caracterul rațional al pedepsei retributive. [21, p. 47]

Pedepsele penale, prin sine înseși, nu sunt în stare să acopere necesitatea protecției juridico-penale, din care considerente, tot mai des în teoria dreptului penal, se face referire la măsurile de protecție (sau de siguranță).

În acest sens, autorul F. Antolisei menționa că lupta împotriva infracțiunilor nu ar putea fi eficientă dacă sancțiunile de drept penal s-ar limita numai la pedepse; deseori faptele prevăzute de legea penală scot la iveală unele realități umane sau sociale care, dacă nu sunt combătute, pot determina săvârșirea altor fapte prevăzute de legea penală. Aceste realități, considerate „stări de pericol”, sunt distincte de pericolul social pe care îl prezintă faptele prevăzute de legea penală și nu pot fi combătute prin pedepse, deoarece izvorăsc din realități care nu sunt susceptibile a fi influențate prin pedepse: înlăturarea acestor stări de pericol ar putea să se realizeze numai prin măsuri cu caracter preventiv – măsuri de siguranță. [2, p. 714]

Problematika menționată merită atenție pe motiv că în legea penală a Republicii Moldova, instituția pedepsei penale își are sediul legislativ în cadrul cap. VII al părții generale a Codului Penal, pe când măsurile de siguranță sunt plasate în cadrul cap. X al părții generale a Codului Penal. Situația respectivă își are explicații în „tradițiile” tehnicii legislative moștenite de la Uniunea Sovietică. Or, de exemplu, legiuitorul din Franța a suprimat distincția dintre măsurile de siguranță și pedepsele penale, reglementându-le în cadrul aceluiași sediu legislativ folosind termenul de „pedepse” (titlul III al CP din 1994). [19, p. 261]

Autorul L. Dumneanu consideră că, de regulă, sistemele de pedepse din diferite state nu se deosebesc esențial. Sistemul de pedepse este însoțit și de sistemul de măsuri juridico-penale speciale – așa-numitele

măsurile de siguranță, care se deosebesc de primele prin scopurile, temeiurile de aplicare și durata. [12]

Prezentăm în acest sens reglementările altor state europene. Constituția Italiei din 1947 a determinat formarea sistemului sancționator dublu, consacrat de Codul penal Rocco (1930), prefigurând un sistem sancționator unic (unei persoane nu i se putea aplica decât o singură sancțiune orientată înspre reeducarea delincentului). În funcție de destinatarul sancțiunii, pedeapsa trebuia aplicată infractorilor normali din punct de vedere psihic, în timp ce măsura de siguranță era destinată infractorilor care prezentau tulburări de comportament. [10, p. 276] În legislația penală a Ungariei, pedepsele și-au găsit sediul juridic în cadrul capitolului IV din CP [25], intitulat „pedepse și măsuri”.

Împărtășim poziția autorului A. Posdare, care a stabilit precum că prin sistemul unitar nu se mai înțelege un sistem de reacțiune unică, exclusivist (ori numai pedepse - școala clasică, ori numai măsuri preventive - școala pozitivistă), ci un sistem unitar în sensul contopirii pedepselor cu măsurile de siguranță într-un instrument unitar de combatere a fenomenului criminalității. [18, p. 15]

Art. 61, alin. (2) CP RM menționează că pedeapsa are drept scop:

- restabilirea echității sociale;
- corectarea și resocializarea condamnatului;
- prevenirea săvârșirii de noi infracțiuni atât din partea condamnaților cât și a altor persoane.

Scopurile menționate sunt reflectate la nivel legislativ și sunt într-o conexiune de cauză - efect cu principiile fundamentării sistemului pedepselor penale, despre care am menționat în compartimentul precedent.

În special, cu referire la executarea pedepsei închisorii, unele studii indică asupra

faptului că resocializarea condamnatului este un proces de reeducare și tratament (conform Ansamblului de reguli minime pentru tratamentul deținuților, adoptate la 31 iulie 1957 despre tratament, clasificare și individualizare), aplicat persoanelor condamnate penal, care are scopul de transformare a comportamentului acestuia în raport cu normele și valorile acceptate în comunitate, în vederea reintegrării sale sociale. Acest proces are formula de „muncă educativă cu condamnații” în sistemul penitenciar moldovenesc. Realizarea procesului de resocializare în instituțiile penitenciare este condiționat de personalul implicat în acest proces, de particularitățile personalității deținutului și utilizarea celor mai potrivite programe de educație socială și metode de tratament. [20, p. 24]

La baza lucrului de resocializare trebuie să se afle un sistem de evaluare a situației condamnatului, precum și necesitățile ce trebuie satisfăcute pe parcursul aflării în penitenciar. Experiența ne demonstrează faptul că studierea personalității deținutului trebuie să fie un proces continuu și sistematic. Acest lucru este determinat de faptul că abordarea științifică a organizării procesului psihopedagogic presupune contacte permanente pentru fiecare deținut. Cunoșcând trecutul și prezentul persoanei condamnate, analizând relația sa cu pedeapsa, regimul, activitatea de muncă, relațiile cu mediul social, personalul poate prognoza comportamentul deținuților și după eliberare. Aceste pronosticuri trebuie reflectate în concluzii și recomandări, fapt ce va facilita procesul de reabilitare a persoanei condamnate. Astfel, procesul de resocializare necesită o planificare individualizată a executării pedepsei ce va conține toate măsurile de tratament pentru fiecare condamnat constatate la etapa evaluării acestuia. [1]

Trezește interes și tehnica legislativă a altor state în ceea ce privește definirea pedepsei penale, astfel, legislația Italiei oferă

următoarea definiție a pedepsei penale: „Consecință juridică a violării unui precept” sau „consecința infracțiunii” [4, p. 163]. O astfel de definiție nu oferă necesarul informativ care ar permite sesizarea specificului pedepsei penale, lăsând câmp liber doctrinei penale.

Legislația belgiană definește pedeapsa ca fiind „mijlocul de influențare a comportamentului membrilor societății pentru a-i stimula să fie în conformitate cu legea”. [14, p. 173] Observăm că ambele definiții nu pun accentul pe natura prejudiciabilă a faptei, ci pe caracterul formal, adică pe consecințele ce survin în urma comiterii infracțiunii.

În legislația penală a Ungariei, pedepsele și-au găsit sediul juridic în cadrul capitolului IV din CP, intitulat „Pedepse și măsuri”. Art. 37 al acestuia definește pedeapsa ca fiind constrângerea hotărâtă de lege (legalitatea pedepsei) ca urmare a săvârșirii unei infracțiuni. [25]

Este evident faptul că noțiunea pedepsei penale oferită de legiuitorul Republicii Moldova este una mai „perfectă”. Astfel, art. 61, alin. (1) CP RM definește pedeapsa penală drept o măsură de constrângere statală și un mijloc de corectare și reeducare a condamnatului ce se aplică de instanțele de ju-

decată, în numele legii, persoanelor care au săvârșit infracțiuni, cauzând anumite lipsuri și restricții drepturilor lor.

Reglementările naționale în materia penală și a măsurilor de siguranță sunt asemănătoare și ca scop, dar și potrivit conținutului. Or, potrivit prevederilor alin. (1), art. 91 CP RM, măsurile de siguranță au drept scop înlăturarea unui pericol și preîntâmpinarea săvârșirii faptelor prevăzute de legea penală. Se are în vedere acel pericol care este inerent unei infracțiuni (sau alte fapte prejudiciabile, care însă nu întrunesc semnele componentei de infracțiune) și acest pericol este parte componentă a prevenției (după caz, generale sau speciale), care este și scopul pedepsei penale.

Pe de altă parte, dacă e să privim la concret una dintre măsurile de siguranță, cum ar fi confiscarea, acestea limitează, prin natura lor, dreptul de proprietate al persoanei care a comis infracțiunea sau a contribuit la comiterea infracțiunii.

În acest sens, ne pare pe deplin justificată poziția legiuitorilor străini de a reglementa instituția pedepsei penale și a măsurilor de siguranță în cadrul aceluiași sediu legislativ, or aceste două instituții pot fi generalizate sub același termen de „sanctiune penală”.

BIBLIOGRAFIE

1. Ansamblul de reguli minime pentru tratamentul deținuților, adoptat la 31 iulie 1957, aprobat prin rezoluția Consiliului Economic și Social nr. 663 C (XXIV) din 31 iulie 1957.
2. Antolisei F., Manuale de diritto penale, Parte generale, Giufre, Milano, 1991.
3. Basarab Matei, Drept penal. Partea generală, vol. I, ediția a III-a, revizuită și adăugită, Editura Lumina Lex, 2001.
4. Bettiol Giuseppe, Diritto penale, Parte generale, Padova, 1973.
5. Bulai Costică, Drept penal român. Partea generală, vol. II, Casa de Editură și Presă „Șansa”, București, 1992.
6. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Publicată la 12.08.1994 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1, data intrării în vigoare: 27.08.1994.
7. Daneș Ștefan, Papadopol Vasile, Individualizarea judiciară a pedepselor, București, Editura Științifică și Enciclopedică, 1985.
8. Dongoroz Ventilă și colab. Explicații teoretice ale Codului penal român. Partea generală, vol. II, Editura Academiei, 1970.
9. Ferri Enrico, La sociologie criminale, Paris, 1905.

10. Findaca G., Musco E., Diritto penale. Parte generale, terza ed., Zanichelli, Bologna, 1995.
11. Gramatica F., La politie de defence sociale devant les aspects nouveaux de la delinquance, in „Revue de science criminelle et de droit penal compare”, nr. 2/ 1972.
12. Dumneanu Ludmila, Sistemul de pedepse în dreptul penal comparat, Seria „Științe sociale”, Revistă științifică a Universității de Stat din Moldova, 2008, nr. 4 (14), p. 113-118. În: <http://studiamsu.eu/wp-content/uploads/16-p113-118.pdf>
13. Valeriu Bujor, Referințe la problema pedepsei cu moartea. În: Materiale ale conferinței științifico-practice internaționale din 14-15 februarie 2002. Rolul pedepsei în societatea de tranziție. Centrul editorial al UCM, Tipografia „Orhei”, 320 p. (21-28). În: <http://www.bujor.md/index.php/ro/category-blog-ro/252-referin-e-asupra-no-iunii-scopului-func-iilor-i-sistemului-pedepsei>
14. Kellers G., La mesure de la peine, Liege, 1982.
15. Longinescu S. Legi vechi românești și izvoarele lor, vol. I. – București, 1912.
16. Noll Trechel, Schweizerisches, Strafrecht Allgemeiner, Teil, Zurich, 1990.
17. Pascu I. ș. a., Drept penal. Partea generală, ed. a 4-a, Ed. Hamangiu, București, 2016, p. 421.
18. Posdarie A., Măsura de siguranță a confiscării speciale, Editura Waldpress. Timișoara, 2000.
19. Pradel J., Droit penal general, tome I, Cujas, Paris, 1987, pag. 261.
20. Racu Ana, „Individualizarea executării pedepsei penale privative de libertate: realități și perspective”, Chișinău, 2015.
21. Stănoiu Rodica Mihaela și colaboratorii, Tranziția și criminalitatea, Ed. Oscar Print, București, 1994.
22. Tănăsescu I., Licit și ilicit, Editura INS, Brâncoveni, 1994.
23. Tanoviceanu Ioan, Tratat de drept și procedură penală, București, vol. III, 1924.
24. Vincenzo Manzini, Trattato di diritto penale italiano, Torino, 1933.
25. Codul Penal maghiar a intrat în vigoare la 1 martie 1979 și a fost modificat ulterior de mai multe ori, cea mai semnificativă fiind prin Legea nr. 88/1988. În: www.hungary_low_criminal/1988
26. Безверхов А. Г. О законодательном закреплении дефиниции уголовного наказания // „Российская юстиция”, 2010, № 12.
27. Дементьев С. И. Лишение свободы. Уголовно-правовые и исправительно-трудовые аспекты. Ростов н/Д, 1981, с. 45.
28. Курс советского уголовного права / под ред. А. А. Пионтковского, П. С. Ромашкина, В. М. Чхиквадзе. М., 1970, т. 3.
29. Лесниченко И. А. Проблемы реализации уголовной ответственности. // Уголовная ответственность: понятие, проблемы реализации и половозрастной дифференциации/ под научн. ред. Ю. Е. Пудовочкина. М., 2006, с. 68.
30. Наумов А. В. Российское уголовное право: курс лекций. В 3 т., т. 1: Общая часть, 4-е изд., перераб. и доп. М., 2007.
31. Таганцев Н. С. Русское уголовное право. Часть общая: в 2 т. Тула, 2001, т. 2.
32. Фойницкий И. Я. Учение о наказании в связи с тюрьмоведением. - СПб., 1889.
33. Шаргородский М. Д. Наказание, его цели и эффективность. Л., 1997.

Prezentat: 16 martie 2018.

E-mail: cernomor2004@mail.ru

Economie și finanțe publice



EXPERIENȚA AGENȚIEI DE DEZVOLTARE REGIONALĂ SUD ÎN REALIZAREA PROIECTELOR DE DEZVOLTARE REGIONALĂ

THE EXPERIENCE OF THE SOUTH REGIONAL DEVELOPMENT AGENCY IN THE IMPLEMENTATION OF REGIONAL DEVELOPMENT PROJECTS

CZU: 332.12 (478)

Tatiana TOFAN,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The South Development Region, as a geographic location, climate, hydrological network, flora, fauna, natural resources, economic, seaside, is in a well-placed situation, which allows it to attract investment in its own regional development. The article describes the work of the South Development Agency, which has a good experience in implementing regional development projects in the Republic of Moldova. It is also a reliable partner in attracting foreign direct investment to the southern localities of the republic.

Keywords: regional development, South Regional Development Strategy, National Strategy of Regional Development etc.

REZUMAT

Regiunea de Dezvoltare Sud, ca așezare geografică, climă, rețea hidrologică, floră, faună, resurse naturale, economice, cu ieșire la mare, se află într-o situație bine poziționată, ceea ce-i permite să atragă investiții în propria dezvoltare regională. În articol este descrisă activitatea Agenției de Dezvoltare Sud, care dispune de o experiență bună în realizarea proiectelor de dezvoltare regională în Republica Moldova. La fel, ea este un partener sigur în atragerea investițiilor străine directe în localitățile de sud ale republicii.

Cuvinte-cheie: dezvoltare regională, Strategia de dezvoltare regională Sud, Strategia Națională de Dezvoltare Regională.

Agenția de Dezvoltare Regională Sud este o instituție publică, nonprofit, cu personalitate juridică, care funcționează în domeniul dezvoltării regionale. ADR Sud și-a început activitatea în anul 2009 ca urmare a implementării prevederilor Legii cu privire la Dezvoltarea Regională în Republica Mol-

dova. [5] Activitatea Agenției de Dezvoltare Regională Sud este coordonată de Consiliul Regional de Dezvoltare Sud, care întrunește președinții Consiliilor raionale din RDS, reprezentanți din rândul primarilor, antreprenorilor și activiștilor societății civile.

ADR Sud are rolul de a contribui la dez-

voltarea durabilă și echitabilă a întregului teritoriul al regiunii, urmărind înlăturarea dezechilibrelor dintre diferitele zone ale acesteia în favoarea locuitorilor săi.

RDS a Republicii Moldova cuprinde 8 raioane: Basarabeasca, Cahul, Cantemir, Căușeni, Cimișlia, Ștefan Vodă, Leova și Taraclia, ocupând 24% din teritoriul Republicii Moldova. Populația regiunii constituie 15% din populația totală a țării. Infrastructura localităților este compusă din 10 orașe fără statut de municipiu (dintre care 8 centre raionale) și 278 de localități rurale organizate în 177 de comune. Orașele regiunii sunt: Basarabeasca, Cahul, Cantemir, Căușeni, Căinari, Cimișlia, Leova, Iargara, Ștefan Vodă și Taraclia. Cel mai mare oraș al regiunii este municipiul Cahul. [2]

În comparație cu alte regiuni de dezvoltare și mediile pe țară, RDS are cel mai mic grad de industrializare. Pământul este una dintre principalele resurse naturale, suprafața terenurilor agricole constituind 74% din suprafața totală a terenurilor.

RDS include: [2]

- 22% din teritoriul Republicii Moldova (10636 km²);
- 16% din populația Republicii Moldova;
- 5% din producția industrială a Republicii Moldova;
- 23% din producția agricolă a Republicii Moldova.

Tabelul 1. Numărul populației

anii	2011	2012	2013
Nr. populației	540756	538946	537182

Sursa: www. statistica.md [3]

Cel mai important obiectiv al activității ADR Sud rezidă în implementarea Strategiei de Dezvoltare Regională Sud și a Planului Operațional Regional, documente regionale de bază, ce stabilesc direcțiile strategice pentru dezvoltarea regiunii Sud

și realizarea politicii naționale de dezvoltare regională în regiunea dată.

SDR Sud integrează 3 obiective specifice: [1]

1. Asigurarea accesului la serviciile publice și utilitățile publice de calitate.
2. Creșterea economică echilibrată și durabilă.
3. Consolidarea guvernantei regionale.

În anul 2017 CRD Sud a aprobat Planul Operațional Regional Sud pentru perioada anilor 2017-2020 și reprezintă un instrument de implementare a strategiei, care conține proiecte investiționale depuse de APL din RDS și selectate în cadrul concursului de propuneri de proiecte III, la Fondul Național de Dezvoltare Regională. POR Sud conține 59 de proiecte investiționale, în valoare totală de 2 miliarde 960 milioane lei.

La fel prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 203 din 29.03.2017 a fost aprobat Documentul Unic de Program 2017-2020, în care sunt incluse spre finanțare 12 proiecte din POR Sud 2017-2020, dintre care 6 proiecte au fost aprobate spre finanțare pentru anul 2017. Suma alocată de CNCDR pentru anul 2017 întru implementarea a 6 proiecte investiționale este de 40,62 milioane lei. [2]

ADR Sud își realizează activitățile de bază întru realizarea obiectivelor și măsurilor stabilite în Strategia națională de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020, Strategiei de Dezvoltare Regională Sud și a Planului Operațional Regional, acestea sunt: [4]

OBIECTIVUL SPECIFIC 1. Asigurarea accesului la servicii și utilități publice de calitate. În acest obiectiv se regăsesc patru măsuri și anume:

Măsura 1.1. Modernizarea, extinderea și regionalizarea serviciilor de aprovizionare cu apă și de canalizare.

Măsura 1.2. Reabilitarea și modernizarea drumurilor regionale și locale.

Măsura 1.3. Dezvoltarea sistemelor

regionale de management integrat al deșeurilor solide.

Măsura 1.4. Sporirea eficienței energetice a clădirilor și spațiilor publice.

Întru realizarea *Măsurii 1.1. Reabilitarea și modernizarea drumurilor regionale și locale*, a fost realizat un șir de măsuri ce țin de implementarea în RDS a 3 proiecte investiționale, inclusiv 2 proiecte trecătoare din anii precedenți și implementate cu suportul partenerului de dezvoltare Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ), și un proiect aprobat spre finanțare din sursele FNDR pentru anul 2017. Este vorba de proiectele:

1. „Modernizarea serviciilor publice locale de AAC în raionul Cahul”.
2. „Modernizarea serviciilor publice locale de AAC în raionul Leova”.
3. „Construcția sistemului de canalizare în sectorul Valul lui Traian și modernizarea stației de epurare din or. Căușeni”.

OBIECTIVUL SPECIFIC 2. Creșterea economică echilibrată și durabilă. În acest obiectiv la fel se regăsesc patru măsuri, aferente obiectivului dat: [4]

Măsura 2.1. Identificarea și planificarea dezvoltării centrelor urbane.

Măsura 2.2. Planificarea dezvoltării economice și turistice a RDS.

Măsura 2.3. Dezvoltarea serviciilor și infrastructurii de suport în afaceri.

Măsura 2.4. Modernizarea și promovarea obiectivelor cultural - turistice de importanță regională.

OBIECTIVUL SPECIFIC 3. Consolidarea guvernancei regionale. Pentru realizarea acestui obiectiv specific, pe parcursul anului 2017, ADR Sud a realizat activități pentru fiecare dintre cele 4 măsuri aferente lui, și anume: [4]

Măsura 3.1. Dezvoltarea capacităților actorilor de dezvoltare regională.

Măsura 3.2. Eficientizarea activității operaționale a instituțiilor de dezvoltare regională.

Măsura 3.3. Promovarea potențialului regiunii și atragerea investițiilor în domeniul dezvoltării regionale.

Măsura 3.4. Aplicarea sistemelor de monitorizare și evaluare a implementării strategiei de dezvoltare regională.

În afară de aceste activități de bază, ADR Sud mai realizează și activități transversale ce se referă la elaborarea și aprobarea POR Sud 2017-2020. În anul 2016 a fost lansat cel de-al treilea Concurs de Propuneri de Proiecte la FNDR și elaborat POR Sud 2017-2020, care a fost aprobat în ședința CRD Sud din 26 ianuarie 2017. Beneficiarii direcți ai acestei activități sunt APL din regiuni. [1]

În concluzie se poate menționa, că pe parcursul anului 2017 ADR Sud a înregistrat în procesul de implementare a SDR Sud 2016 -2020 următoarele rezultate:

În domeniul planificării strategice: [2]

- 2 programe regionale sectoriale pe domeniile sporirea atractivității turistice a RDS și dezvoltarea infrastructurilor de sprijin în afaceri, elaborate și aprobate de CRD Sud;

- 1 portofoliu de concepte de proiecte promovate în cadrul Programului Regional Sectorial privind sporirea atractivității turistice a RDS;

- 4 concepte de proiecte în domeniul dezvoltării infrastructurilor de sprijin în afaceri identificate;

- 1 concept de proiect dezvoltat și aplicat spre finanțare în cadrul programului „Primari pentru creștere economică”;

- 2 comisii regionale sectoriale (CRS) constituite pe domeniile AAC și MDS și asigurată funcționalitatea lor;

- 2 ședințe ale CRS pe domeniile AAC și MDS organizate, 61 de participanți.

În domeniul managementului proiectelor: [2]

- 2 proiecte investiționale finanțate din FNDR finalizate cu succes;

- 6,83 km de drum construite/reabilitate în variantă asfaltată;

- 4,55 km de drum variantă macadam construit;

- 8,43 km rețele de canalizare construite;

- valorificate surse financiare din FNDR pentru proiecte investiționale în valoare totală de 40,62 milioane lei.

În domeniul dezvoltării capacităților actorilor de dezvoltare regională:

- 1 program de instruire pentru anul 2018 elaborat;

- 67 sesiuni de instruire pentru actorii de DR din RDS desfășurate;

- 403 actori de dezvoltare regională cu capacități îmbunătățite.

În domeniul cooperării și atragerii investițiilor: [2]

- 3 acorduri de colaborare semnate între ADR Sud, ODIMM, AOAM și Universitatea de Stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din or. Cahul;

- facilitarea semnării unui acord de colaborare între primăria comunei Cazangic, Leova, și ținutul Neretsk, Letonia;

- facilitarea semnării a 2 intenții de colaborare între Consiliul raional Leova și regiunea Riebișu; Consiliul Raional Cimișlia și regiunea Aizkraukles, Letonia;

- 3 proiecte depuse în cadrul Programului Transnațional Dunărea 2014-

2020, în care ADR Sud are calitatea de partener asociat;

- 52 materiale informative privind oportunitățile de aplicare la programele de finanțare internațională distribuite, 18213 actori informați.

În domeniul comunicării eficiente și asigurării transparenței activității ADR Sud: [2]

- 413578 de accesări ale paginii Web a ADR Sud;

- 294 materiale în mass-media locală și națională scrise/difuzate;

- 3 buletine informative electronice elaborate, cca 600 beneficiari;

- 8 panouri informative din incinta Consiliilor raionale actualizate periodic;

- 1 campanie informațională dedicată Zilei Europei, desfășurată.

În domeniul asigurării unui management operațional eficient al ADR: [2]

- 3 ședințe CRD Sud convocate și desfășurate cu succes;

- 15 decizii aprobare în cadrul ședințelor CRD;

- buget operațional valorificat integral.

La fel se poate constata, că Regiunea de Dezvoltare Sud, ca așezare geografică, climă, rețea hidrologică, floră, faună, resurse naturale, economice, cu ieșire la mare, se află într-o situație bine poziționată, ceea ce-i permite să atragă investiții în propria dezvoltare regională.

BIBLIOGRAFIE

1. Buletin informativ: Dezvoltare regională nr. 1, 2017. În: adrsud.md/public/files/buletin_sem._1_2017_-varianta_II.pdf

2. Raport privind implementarea Strategiei de Dezvoltare Regională Sud 2016-2020. Perioada de realizare: ianuarie – decembrie 2017. În: www.adrsud.md

3. Statistici pe domenii a. 2017. În: www.statistica.md

4. Legea nr. 239 din 13.10.2016 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020/ Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 30-39 din 03.02.2017.

5. Legea nr. 438 din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova/
Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 21-24 din 16.02.2007.

ABREVIERI

RDS – Regiunea de Dezvoltare Sud

ADR Sud - Agenția de Dezvoltare Regională Sud

POR - Planul Operațional Regional

SDR Sud - Strategia de Dezvoltare Regională Sud

APL – Autoritățile Publice Locale

HG – Hotărâre de Guvern

DUP - Documentul Unic de Program

CNCDR – Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale

FNDR – Fondul Național de Dezvoltare Regională

Prezentat: 2 aprilie 2018.

E-mail: tatianatofan@yahoo.com

PERSPECTIVE LA NIVELUL POLITICILOR DE SUPT AL ÎNTREPRINDERILOR MICI ȘI MIJLOCII ÎN REPUBLICA MOLDOVA

PROSPECTS FOR SUPPORT POLICIES OF SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

CZU: 334.012.63/64 (478)

Virgiliu MOREI,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Rodica SÎRBU,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The private sector has an essential contribution to the economic development of the state. According to statistical data, in the Republic of Moldova the contribution of the private sector accounts for about 80% of Gross Domestic Product (GDP). In this respect, supporting the development of the private sector is one of the fundamental objectives of the Government, included in the main strategic development documents of the country.

Small and Medium Sized Enterprises (SMEs) are of particular importance for private sector development.

This article highlights the main perspectives on support policies of small and medium enterprises in the Republic of Moldova. At the same time, the analysis of the state regulatory system of business in the Republic of Moldova made it possible to evaluate its strengths and weaknesses as well as to draw conclusions.

Keywords: *small and medium enterprises, support policies, development strategies.*

REZUMAT

Sectorul privat are o contribuție esențială la dezvoltarea economică a statului. Conform datelor statistice, în Republica Moldova aportul sectorului privat reprezintă circa 80% din Produsul Intern Brut (PIB). În acest sens, susținerea dezvoltării sectorului privat este unul din obiectivele fundamentale ale Guvernului, înscrise în principalele documente de dezvoltare strategică a țării.

O importanță deosebită pentru dezvoltarea sectorului privat o au întreprinderile mici și mijlocii (IMM-urile).

În acest articol sunt scoase în evidență principalele perspective la nivelul politicilor de suport al întreprinderilor mici și mijlocii în Republica Moldova. Totodată, analiza sistemului de reglementare de stat a afacerilor în Republica Moldova a făcut posibilă evaluarea părților lui forte și ale celor slabe, precum și formularea unor concluzii.

Cuvinte-cheie: *întreprinderi mici și mijlocii, politici de suport, strategii de dezvoltare.*

Politicile de stat, în prezent, au scopul de a îmbunătăți abordarea generală a spiritului antreprenorial, de a promova creșterea IMM-urilor, de a înlătura cele mai stringente probleme de ordin legislativ, fiscal, financiar, resurse umane etc. Aceste abordări au ca scop crearea unui mediu prielnic pentru dezvoltarea spiritului antreprenorial, tinerii antreprenori sau cei care au deja o afacere pot beneficia de instrumente variate de suport, precum: granturi, credite preferențiale, subvenții, consultări și instruirii gratuite.

Totodată, crește semnificativ rolul APL-urilor ca partener-cheie în dezvoltarea sectorului IMM la nivel regional, prin consolidarea parteneriatelor, optimizarea și eficientizarea tuturor procedurilor ce țin de inițierea afacerii și desfășurarea activității curente, suport financiar și consultativ.

Cadrul de politici pe termen lung și mediu privind dezvoltarea întreprinderilor micro-, mici și mijlocii din Republica Moldova este reglementat printr-un șir de documente strategice și tactice, fiecare dintre ele având ariile specifice de intervenție întru îmbunătățirea climatului antreprenorial.

Strategia de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020 și Planul de acțiuni privind implementarea acestei Strategii pentru anii 2015-2017 răspund imperativului de trecere de la modelul de dezvoltare economică bazat pe consum la o nouă paradigmă orientată spre exporturi, investiții și inovații, a dezideratului politic de integrare europeană și a tendințelor economice mondiale.

Strategia respectivă vine să contribuie la consolidarea potențialului IMM și a rolului lor în economie, stabilirea mai clară a priorităților, creșterea încrederii dintre mediul de afaceri și autorități, crearea în ansamblu a unui mediu mai favorabil pentru activitatea de antreprenariat. [6]

Pentru următorii doi ani sunt prestabilite următoarele perspective la nivelul politicilor de suport:

- elaborarea propunerilor de politici publice cu privire la dezvoltarea industriilor creative;

- identificarea și implementarea schemelor și modelelor de investiții inovative (venture capital, crowdfunding și business angels);

- asistență IMM pentru dezvoltarea ideilor de afaceri inovaționale;

- elaborarea unui program nou de suport pentru tinerii întreprinzători;

- promovarea și încurajarea femeilor din Republica Moldova să-și dezvolte/inițieze propria afacere;

- ajustarea cadrului legal vizând dezvoltarea antreprenoriatului la aquis-ul comunitar privind energetica, agricultura, mediul și economia verde pentru IMM;

- promovarea Programului „Horizon 2020” și facilitarea participării IMM la prioritatea „industrial leadership”;

- elaborarea unui program de susținere a IMM din sectorul rural orientat spre dezvoltarea afacerilor bazate pe economia verde;

- încurajarea implementării sistemelor de management al calității, inclusiv a celor integrate în sectorul IMM, conform standardelor europene și internaționale;

- acordarea serviciilor de mentorat pentru antreprenori în vederea extinderii și promovării afacerii;

- oferirea suportului financiar de cofinanțare a întreprinderilor mici și mijlocii pentru participarea la expoziții și târguri naționale;

- dezvoltarea serviciilor de consultanță acordate în cadrul Centrului de Consultanță și Suport în Afaceri al ODIMM;

- cofinanțarea IMM prin acordarea de granturi în scopul creșterii competitivității și promovării produselor acestora pe piețele externe;

- crearea și punerea în aplicare a unei platforme on-line de comerț exterior pentru mediul de afaceri. [6]

Analiza sistemului de reglementare de stat a afacerilor în Republica Moldova a făcut posibilă evaluarea părților sale forte și ale celor slabe. Principalele concluzii ale evaluării politicii de dezvoltare a afacerilor în țara noastră sunt [8, p. 84]:

1) Politica de dezvoltare a afacerilor este, formal, o componentă importantă a principalelor politici publice naționale: Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020” [3], Foaia de parcurs pentru ameliorarea competitivității Republicii Moldova [5], programul de activitate al Guvernului. Cu toate acestea, în practică, politica de dezvoltare a antreprenoriatului a fost neglijată, întreprinzătorii nu simt susținere din partea statului.

2) Au fost elaborate norme de reglementare a principalelor aspecte de dezvoltare a afacerilor. În același timp, mecanismul de implementare a legislației nu este întotdeauna eficient și nu este ajustat un control eficient al punerii în aplicare a prevederilor legale existente.

3) Este elaborat și implementat un șir de politici care au un impact direct sau indirect asupra afacerii: politica de dezvoltare a clusterelor în industrie; dezvoltarea parteneriatelor public-privat; reforma dezvoltării regionale. Cu toate acestea, în multe privințe s-a făcut doar primul pas, care adesea se limitează la adoptarea documentelor relevante, care însă nu sunt puse în aplicare.

4) Au fost create și activează structuri speciale de stat (Ministerul Economiei, MIE-PO, ODIMM etc.), autorizate să elaboreze și să implementeze obiectivele principale ale politicii de stat. Totuși coordonarea activității lor nu este întotdeauna satisfăcătoare.

5) Sunt utilizate forme și metode variate de susținere a afacerilor, care sunt aplicate în mod eficient și în alte țări. Totuși acestea nu sunt întotdeauna suficient de adaptate la situația din Republica Moldova, nu iau în considerație capacitatea umană și financi-

ară a statului. Totodată, accentul principal în utilizarea metodelor este pus pe dezvoltarea metodelor standardizate de suport al afacerilor, în detrimentul celor instituționale.

6) De-a lungul mai multor ani se desfășoară reforma de reglementare. Ca urmare, procedura de înregistrare a fost simplificată, s-a redus numărul de activități licențiate etc., cu toate acestea, activitatea funcționarilor publici implicați în reglementarea și controlul întreprinderii nu are ca scop îmbunătățirea condițiilor de dezvoltare a afacerilor. De multe ori, această activitate are caracter acuzator și de natură fiscală.

7) Politica actuală nu contribuie semnificativ la îmbunătățirea mediului de afaceri. Reformele sunt resimțite slab la nivel de întreprindere, activitatea oficialilor rămâne sub influență politică, se atestă un nivel sporit de corupție. Luate împreună, toate acestea nu promovează dezvoltarea antreprenoriatului și atragerea investițiilor în afaceri. [8, p. 84]

Analiza politicii actuale de suport al antreprenoriatului în Republica Moldova ne permite să facem încă o concluzie: diferitelor grupuri de antreprenori li se acordă o atenție complet diferită. În special, politica existentă este axată preponderent pe sprijinul sectorului IMM. Această prioritate, într-adevăr foarte importantă, a obținut deja o dezvoltare semnificativă în țară, în special: a) a fost adoptată o legislație care vizează dezvoltarea întreprinderilor de mici dimensiuni; b) sunt realizate mai multe programe de stat destinate direct susținerii IMM-urilor; c) o parte a programelor sunt implementate și finanțate din resursele donatorilor externi; d) a fost creată agenția de stat chemată să pună în aplicare politicile de suport al IMM-urilor – ODIMM.

Cu toate că a fost pusă în aplicare politica de stat referitoare la dezvoltarea afacerilor, antreprenorii autohtoni se confruntă cu provocări semnificative. În diferite pro-

iecte, publicații științifice și clasamente internaționale se menționează faptul că mai există numeroase obstacole în calea înființării și dezvoltării întreprinderilor. Îndeosebi, se atrage atenția asupra barierelor externe legate de mediul de afaceri. În special, studiul „Enterprise Survey” al Băncii Mondiale, efectuat în anul 2013 pe baza unui sondaj de 360 de companii, a nominalizat următoarele obstacole în dezvoltarea activității antreprenoriale în Moldova (în ordinea de reducere a priorității): corupția (23,6% din totalul respondenților), instabilitatea politică (18,1%), formarea insuficientă a forței de muncă (14,5%), accesul la finanțare (10,3%), probleme cu aprovizionarea cu energie (7,2%), ratele de impozitare (5,6%), activități în sectorul informal (4,7%), de acordare a licențelor și alte permise (4,5%), transporturi (4,2%), reglementarea pieței forței de muncă (2,7%) [7].

În clasamentul internațional „Doing Business 2016” se menționează o înrăutățire generală a plasamentului țării (cu 3 puncte, de la locul 49 la 52). Cele trei obstacole principale în calea dezvoltării companiilor din Republica Moldova sunt problemele asociate cu: obținerea autorizațiilor pentru construcții, infrastructura energetică și impozitarea. [9]

Problemele întreprinderilor privind diferențierea barierelor interne și externe sunt detaliate de N. Vinogradova. În lucrarea sa sunt considerate separat: a) problemele întreprinderilor legate de diferite probleme de afaceri au fost abordate în articolul autorilor R. Crudu și E. Cebotari. Rezultatele sondajului realizat la 93 de agenți economici au arătat că principalele bariere pentru întreprinderile din Republica Moldova sunt barierele birocratice (26,5%), imperfecțiunea legislației (23,3%), dificultatea atragerii resurselor financiare (14,6%), forța de muncă necalificată (13,2%). [2, p. 23]

Așadar, toate studiile menționate, în diferită măsură, au menționat existența a trei probleme principale:

- a) birocrăția și corupția;
- b) accesul dificil la finanțare;
- c) lipsa forței de muncă calificate.

Deoarece piața nu este în măsură să rezolve problemele de dezvoltare inovatoare, necesară pentru o creștere economică durabilă, ar trebui, în primul rând, să fie consolidat rolul statului în stimularea afacerilor de inovare. În acest sens, este necesar să fie analizat mai profund, să fie justificat și concretizat suportul pentru întreprinderile inovatoare, ca direcție prioritară pentru dezvoltarea spiritului antreprenorial. Este important de a avea în vedere nu numai IMM-urile, ci și afacerile inovatoare de orice dimensiune.

Identificarea specificului micilor afaceri în țările cu piața emergentă, realizată în baza exemplului Republicii Moldova, a permis pentru prima dată de a elabora „portretul” model al micului antreprenor, care reflectă caracteristicile sale social-demografice, particularitățile etapelor de inițiere a afacerii, strategiile moderne și așteptările antreprenorilor, relațiile cu autoritățile, partenerii și salariații, alte caracteristici ale activității. Aceasta permite de a face politica de dezvoltare a IMM-urilor mai orientată și mai adecvată, având în vedere particularitățile aceluși „obiect”, pentru care aceasta este destinată.

Analiza situației și evoluției dezvoltării IMM-urilor în Republica Moldova a arătat, că IMM-urile joacă în prezent un rol important în economie, având o pondere înaltă în numărul total al agenților economici (98,7%), o contribuție semnificativă la ocuparea forței de muncă (61,2%). Cu toate acestea, ponderea sectorului IMM în PIB este de numai 31,4%, iar în export – de circa 13%. Totodată, IMM-urile participă nu prea activ la elaborarea și implementarea inovațiilor. Indicatorii calculați argumen-

tează necesitatea de a acorda o atenție mai mare acestui sector din partea cercetătorilor, economiștilor și politicienilor. [1]

Evaluarea resurselor IMM-urilor autohtone a demonstrat un potențial extrem de scăzut al acestora; valoarea activelor la o IMM constituie 1,9 mil. lei, dintre care 42,4% sunt activele pe termen lung. Un asemenea volum de resurse nu le permite acestora să asigure o creștere rapidă și durabilă a economiei naționale, cu atât mai mult, de a implementa inovații și de a exporta produsele fabricate. [6]

Monitorizarea activității IMM-urilor identifică bariere semnificative în activitatea IMM-urilor, principalele dintre care sunt accesul limitat la resursele financiare și insuficiența personalului cu anumite specialități și calificări. Totodată, dacă problema accesului la finanțare se menține pe primul loc în decursul ultimilor 15 ani, atunci problema de personal a devenit importantă doar în ultimii ani. [2, p. 24]

În rezultatul analizei datelor statistice, precum și în baza identificării avantajelor și deficiențelor sistemului de management al IMM-urilor în Republica Moldova, a fost elaborată abordarea conceptuală, orientată spre perfecționarea susținerii de stat a IMM-urilor. Abordarea se bazează pe trei direcții principale, care pot fi realizate fără resurse financiare semnificative și destul de repede:

a) îmbunătățirea argumentării deciziilor manageriale referitoare la sectorul IMM;

b) susținerea diferențiată a unor categorii de IMM-uri;

c) necesitatea de a îmbina rațional susținerea de stat cu cea nestatală a IMM-urilor.

Dezvoltând direcția susținerii diferențiate a unor categorii de întreprinderi/antreprenori, a fost argumentată abordarea pentru selectarea categoriilor prioritare de întreprinderi. Inițială este ideea, precum că prioritățile IMM-urilor în prezent trebuie alese, în primul rând, ținând cont de per-

spectivile realizării obiectivelor economice și sociale.

În scopul consolidării potențialului IMM-urilor, este examinată una dintre formele de perspectivă de cooperare – clusterelor, create cu participarea IMM-urilor, care permit de a spori semnificativ resursele micilor afaceri.

Clusterul este o asociere de întreprinderi interconectate, amplasate în apropiere geografică, de regulă, aparținând unui sector sau unor sectoare conexe, precum și de instituții de cercetare științifică, universități și alte organizații, activitatea cărora este concentrată pe inovare, iar cooperarea lor permite de a spori avantajele competitive ale întreprinderilor. [4]

La data de 6 octombrie 2017, circa 350 de antreprenori, reprezentanți ai autorităților publice centrale și locale, precum și ai instituțiilor de suport în afaceri au participat la Conferința Internațională a IMM-urilor, cu genericul „Specializarea inteligentă - motorul creșterii economice al regiunilor din Republica Moldova”, desfășurată de către Organizația pentru dezvoltarea sectorului Întreprinderilor mici și mijlocii (ODIMM) în parteneriat cu Ministerul Economiei și Infrastructurii al Republicii Moldova. Evenimentul a încheiat activitățile de promovare a antreprenoriatului organizate la nivel național în cadrul „MOLDOVA BUSINESS WEEK 2017”.

Conferința a avut drept obiectiv prezentarea potențialului socioeconomic al regiunilor din Republica Moldova și identificarea instrumentelor de sprijin pentru reorientarea structurilor industriale către ramurile emergente și piețele internaționale. În cadrul manifestării au fost abordate noile oportunități și provocări generate de progresele înregistrate de Republica Moldova în asumarea și implementarea cu responsabilitate a angajamentelor ce rezultă din parcursul european. [6]

Este imperativ pentru Moldova să adop-

te o nouă metodă de dezvoltare a antreprenorialului, și anume Specializarea Inteligentă. În această inițiativă IMM-le rămân un obiectiv strategic datorită potențialului acestora de a genera venituri și locuri noi de muncă, de a promova simultan integrarea socială și diversitatea culturală, dezvoltarea umană, menținerea și capitalizarea talentelor. Țara nu doar are nevoie, dar are și un potențial foarte mare de a implementa reformele în economie, astfel încât nivelul de dezvoltare să crească.

Instrumentele de suport pentru IMM-uri la nivel regional și metodele de promovare a potențialului și avantajului competitiv regional din Republica Moldova sunt:

- lichidarea barierelor birocratice;
- facilitarea instrumentelor de internaționalizare;
- consolidarea organizațiilor de suport.

Necesitatea internaționalizării este un element-cheie al economiei de piață, al libertății economice, atunci când întreprinzătorii depășesc granițele geografice în căutarea beneficiilor economice.

Specializarea inteligentă la nivel regional este un concept promovat de Comisia Europeană odată cu adoptarea Strategiei Europa 2020, pentru realizarea unor investiții eficiente (raport rezultate/cost) și eficiente (raport impact/obiectiv) în materie de cercetare, dezvoltare și inovare. Specializarea inteligentă presupune identificarea atuurilor fiecărei regiuni, evidențierea avantajelor competitive, precum și implicarea actorilor-cheie în jurul unei viziuni unice.

Republica Moldova s-a angajat să adopte strategia inteligentă până în 2020 cu suportul tehnic al Comisiei Europene. În prezent, Platforma S3 – instrumentul dedicat Specializării Inteligente la nivel european, împreună cu o echipă de experți, Centrul Comun de Cercetare și partenerii-cheie de la nivel local pregătesc o cartografiere a potențialului economic, științific și de

inovare din Moldova. Rezultatele acestei analize vor servi drept punct de plecare pentru elaborarea strategiilor inteligente la nivel național.

Pentru perfecționarea politicii și îmbunătățirea mediului de afaceri, de o importanță majoră este stabilirea dialogului dintre IMM-uri și organele administrației publice, deoarece permite de a lua în considerare opinia antreprenorilor la toate etapele și nivelurile de adoptare a deciziilor de management. Sunt identificate barierele în dezvoltarea dialogului: reticența comunității de afaceri în vederea consolidării; lipsa de încredere a antreprenorilor față de autorități; interesul scăzut al reprezentanților organelor administrației publice față de dialog; lipsa de pregătire a reprezentanților mediului de afaceri și a autorităților pentru organizarea manifestărilor, legate de dialog; confidențialitatea informației cu privire la activitatea instituțiilor publice și private. [6]

Multe bariere, cu care se confruntă antreprenorii, sunt condiționate de mediul de afaceri nefavorabil. Din 10 factori agregați, care determină tendințele mediului de afaceri, îmbunătățirea situației s-a înregistrat doar referitor la factorul „Infrastructura. Accesul la resurse”. Un impact negativ asupra mediului de afaceri îl au riscurile și conflictele posibile, economice și politice, precum și sistemul judiciar.

Concluzii. Evaluarea politicii de stat de susținere a IMM-urilor și a tendințelor de dezvoltare a acestora în decursul a 20 de ani a permis de a identifica o serie de caracteristici pozitive: legislația deja formată, existența strategiilor și a programelor-țintă, funcționarea instituțiilor necesare etc. Concomitent, managementul IMM-urilor se caracterizează prin trăsături negative, printre care: caracterul fiscal al majorității măsurilor de politici; accentul pe metodele normative și financiare de

susținere a afacerilor în detrimentul celor „atenuante”; transferul mecanic în condițiile Republicii Moldova a direcțiilor de susținere a afacerilor, care s-au dovedit a fi eficiente în țările economic dezvoltate; atenție insuficientă acordată problemelor și necesităților anumitor categorii de IMM-uri, dialogul slab dintre mediul de afaceri și autorități. Astfel, la formularea politicii de dezvoltare a antreprenoriatului în Republica Moldova, e necesar să se țină cont de situația reală și, concomitent, să se conștientizeze direcțiile de perspectivă de susținere a IMM-urilor din Europa contemporană, de a utiliza diferite metode de susținere, în dependență de orientarea întreprinderilor asupra creșterii economice și soluționării problemelor sociale.

BIBLIOGRAFIE

1. Activitatea întreprinderilor mici și mijlocii în Republica Moldova în anul 2016. În: <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=5685> (accesat pe 03.11.2017).
2. Crudu R., Cebotari E. Mediul de afaceri în Republica Moldova: constrângeri și perspective. În: „Economica”, nr. 3 (89), 2014, p. 23-34.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Strategia de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020, nr. 685 din 13.09.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 21.09.2012, nr. 198-204/740 (4236-4242).
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Concepția dezvoltării clusterele a sectorului industrial al Republicii Moldova, nr. 614 din 20 august 2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 30.08. 2013, nr. 187-190 (4505-4508).
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Foii de parcurs pentru ameliorarea competitivității Republicii Moldova, nr. 4 din 14.01.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 24.01.2014, nr. 27.
6. Retrospectiva Întreprinderilor mici și mijlocii din Republica Moldova. În: <http://odimm.md/files/ro/pdf/Perspectiva%20sectorului%20IMM.pdf> (accesat pe 03.11.2017).
7. Rezultatele anchetei structurale în întreprinderi, 2015. BNS al Republicii Moldova. Chișinău: Statistica, 2016.
8. Timotin L. Dezvoltarea activităților de antreprenoriat în Republica Moldova. Teză de doctor în științe economice. Chișinău, 2017.
9. World Bank. Doing Business 2016. Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises. În: <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2016> (accesat pe 27.10.2017).

Prezentat: 2 aprilie 2018.

E-mail: virgiliuorei@yahoo.com

IMPORTANȚA CODULUI DE ETICĂ PENTRU ORGANIZAȚIILE RESPONSABILE SOCIAL

THE IMPORTANCE OF ETHIC CODE FOR SOCIALLY RESPONSIBLE ORGANIZATIONS

CZU: 174:061.237

Veronica BUTNARU,
doctorandă, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Ethical responsibility, the component of the social responsibility concept, forces the organizations of all kinds to undertake what is fair, right and equitable, even if they are not forced to proceed with such existing legal acts at a given time. At present, the social responsibility of organizations of all kinds should be viewed from a complex perspective as what society expects from ecologically, economically, legally, ethically and philanthropically responsible events / projects. The concrete and effective way to meet this goal is the conscious, realistic, courageous and continuous approach of a combination by all organizations regarding the social responsibility.

Keywords: *ethics, code of ethics, responsible event, social responsibility.*

REZUMAT

Responsabilitatea etică, componentă a conceptului larg de responsabilitate socială, obligă organizațiile de orice tip să întreprindă ceea ce este just, corect și echitabil, chiar dacă nu sunt silit să procedeze astfel de actele normative existente la un moment dat. În prezent, responsabilitatea socială a organizațiilor de orice tip trebuie privită dintr-o perspectivă complexă, ca fiind ceea ce societatea așteaptă din partea evenimentelor/proiectelor responsabile din punct de vedere ecologic, economic, juridic, etic și filantropic. Calea concretă și eficientă pentru satisfacerea acestui deziderat o reprezintă abordarea conștientă, realistă, curajoasă și neîntreruptă a combinării, de către toate organizațiile față de responsabilitatea socială.

Cuvinte-cheie: *etică, cod de etică, eveniment responsabil, responsabilitatea socială.*

Orice organizație, chiar și cea mai sinceră și dezinteresată implicată în comunitate, poate beneficia de un cod de etică care identifică practicile etice și standardele acceptate. Adoptarea unui astfel de cod nu furnizează doar o verificare a eticii organizației, ci și o poziție față de beneficiari, finanțatori și autoritățile publice unde

organizațiile țin să îndeplinească standarde înalte. Un astfel de document ajută organizațiile să identifice și să evite colaborări sau acțiuni de nedorit.

Conform Dicționarului explicativ al limbii române, *etică* este „știința care se ocupă cu studiul principiilor morale, cu legile lor de dezvoltare și cu rolul în viața socială” [3].

G. D. Chryssider și John H. Kaler definesc etica drept un set de principii care descriu un cod de comportament care explică ceea ce este bine și corect sau ceea ce este rău și greșit [5].

Etica, în opinia lui Dimitrios Buhalis și Eric Laws, reprezintă un set de reguli care definesc ceea ce este drept și greșit în conduita noastră. Din această definiție reiese întrebarea despre ceea ce ar putea reprezenta regulile. Acest termen poate include: legislația, codurile de conduită nescrise, dar general acceptate drept ghiduri de comportament. Prin urmare, fiecare individ are propriile sale idei despre ceea ce înseamnă un comportament etic bazat pe propriile sale valori [5].

Codurile de etică au apărut în Statele Unite ale Americii și în Europa la începutul secolului al XX-lea. Deși nu se pot identifica clar elementele care au determinat apariția lor, există opinia că ele au evoluat din acele scurte foi volante pe care erau tipărite câteva reguli obligatorii de comportament în fabrici. În același timp, asociațiile profesionale ale jurnaliștilor începeau în secolul al XX-lea să-și pună problema protecției lor. De exemplu, în SUA, primul cod de etică a fost dezvoltat în anul 1924 ca o formă a jurnaliștilor profesioniști de a se apăra de managerii și autoritățile care îi tratau abuziv. În Franța există o experiență asemănătoare, tot în domeniul mass-media. Cu toate acestea, boom-ul codurilor de etică la nivel organizațional a fost înregistrat în anii 70 - 80, în SUA, ca urmare a accentuării discuțiilor la nivel guvernamental pe marginea corupției și comportamentelor de business lipsite de integritate [2].

Codul de etică nu este doar un set de reguli, în multe organizații este folosit în formarea profesională și în comunicarea internă, acestea încercând, astfel, să informeze cât mai bine propriii angajați cu privire la constrângeri și beneficii.

Codul de etică are avantajul, față de

un cod de conduită, că este viu, putând fi revizuit ori de câte ori este nevoie. E un document care ia naștere din valorile și principiile angajaților, managementului și colaboratorilor unei companii, instituții publice sau ONG-uri, pe baza consultării, neavând nevoie de o instituție care să-i acorde autoritate. Autoritatea codului de etică vine tocmai din modul cum a fost el creat, în timp ce în cazul unui cod de conduită este nevoie de legitimarea juridică [5].

Codurile de etică au la bază principiile, valorile și misiunea unei organizații. Ele au ca scop respectarea misiunii organizației și inducerea în angajații săi a valorilor și principiilor care o ghidează. Pe lângă asta, ele au un impact major asupra comportamentelor și deciziilor care se iau în interiorul unei organizații, reglementând comportamentul angajaților astfel încât să se conformeze la standardele morale ale organizației, prin indicarea modurilor acceptabile de soluționare a conflictelor și dilemelor etice care apar [5].

Există un grup de instrumente care funcționează la nivel global și care răspunde problematicilor sociale ale organizațiilor. Inițiativele de atestare/măsurare a angajamentului de responsabilitate socială se manifestă în diferite forme: unele presupun doar angajamentul față de niște principii care se doresc să fie universal acceptate - privind drepturile omului, privind drepturile angajaților, privind impactul asupra mediului și asupra comunității - și sunt propuse sub forma unor ghiduri, modele de management al responsabilității organizaționale.

Codul de etică a evenimentelor/proiectelor responsabile reprezintă principiile, valorile de responsabilitate a unei organizații față de impactul deciziilor și activităților sale asupra societății și mediului, prin comportament transparent și etic ce:

- contribuie la dezvoltarea durabilă, inclusiv la sănătatea și bunăstarea societății;

- ia în considerare așteptările părților interesate;

- respectă legile aplicabile și este în concordanță cu normele internaționale;

- este integrat în întreaga organizație și practicat în toate relațiile sale.

Adoptarea și consolidarea internă a unui cod bine gândit va asigura nu numai un suport etic pentru organizații, dar și o transparență în relațiile cu beneficiarii, donatorii, publicul, bazate pe o atitudine serioasă și respectarea unor standarde. Un astfel de cod poate fi util organelor interesate în procesul depistării și contracarării organizațiilor simulante și iresponsabile.

Standardele Codului sunt aplicate oricare ar fi aria de preocupări ale organizației: administrare publică, domeniul umanitar, prevenirea conflictelor, prevenirea corupției, cercetări, educație, monitorizarea drepturilor omului, protecția sănătății și mediului înconjurător.

Codul de etică al evenimentelor/proiectelor responsabile cuprinde 7 domenii în esența laturilor evenimentului sau proiectului responsabilizat:

- declarația de responsabilitate;
- viziunea, valorile și principiile;
- guvernanta;
- resursa umană;
- relația cu stakeholderii;
- transparența financiară și legală;
- responsabilitatea socială.

Declarația privind responsabilitatea la nivel de instituție. Responsabilitatea socială, indiferent de natura implementării acesteia, este parte integrantă a viziunii și strategiei organizației. În Declarația privind responsabilitatea se va rezuma întregul demers de responsabilizare, de respectare a principiilor și valorilor etice. Se poate preciza istoricul de la care s-a plecat în formularea codului. Se va evita folosirea unui limbaj greoi și de tip juridic, ci orientat către formarea și evidențierea de comportamente. Această declarație de asumare va spori

valoarea și credibilitatea Codului în rândul organizației, precum și în exteriorul acesteia.

Viziune, valori și principii. Sub o formă sintetică, acestea trebuie să exprime un caracter de integralitate a evenimentului/proiectului de responsabilitate socială, a caracterului său responsabil și a elementelor ce o compun. Principiile vor da valoare viziunii stabilind felul în care lucrurile se vor desfășura și vor susține efortul de aliniere la codul etic propus. Exercițiul de stabilire a principiilor și valorilor evenimentului este un exercițiu al întregii echipe. Acestea trebuie să fie cunoscute și împărtășite de toată echipa.

Guvernanta. Codul etic va face referire la responsabilitățile generale ale echipei de implementare. Se va indica echipa de conducere a evenimentului, echipa de implementare și voluntarii, a metodelor folosite și a obiectivelor generale și specifice ale proiectului/evenimentului de responsabilitate socială.

Resursa umană. Acest domeniu este rezervat descrierii principiilor de resurse umane abordate, a relațiilor de muncă și a drepturilor angajaților și voluntarilor. Codul va cuprinde principii de resurse umane, precum diversitatea, egalitatea de șanse, non-discriminarea. Puntează procedurile în caz de conflict de interese, a folosirii abuzive a funcției și a infracțiunilor.

Relația cu stakeholderii. În elaborarea acestei părți se va ține seama de colaborarea cu stakeholderii evenimentului și ai echipei: parteneri, beneficiari, finanțatori, autorități publice și alte părți interesate indirect. Se vor prezenta succint cazurile de conflict de interese, abuz și de disociere, precum și cazurile de încetare a relațiilor partenariale. În această parte a Codului vor fi prezentate respectul și confidențialitatea datelor personale din cadrul acțiunilor sau al relației de parteneriat.

Transparența financiară și legală. Se vor

preciza valorile sau ponderile veniturilor și resurselor, ale modului de consum și ale măsurilor de raționalizare a acestor resurse. Se vor publica rezultate din anii anteriori (unde este cazul) ca element de transparență. Se va prezenta asumarea răspunderii legale și fiscale a managementului. Se va prezenta modalitatea de control, evaluare și raportare către interior și către stakeholderii evenimentului sub aspectul financiar și legal. Angajamentele și măsurile de luptă împotriva corupției și a altor forme de infracțiune se vor prezenta succint.

Responsabilitatea socială. Stipularea principiilor de responsabilitate socială ce le integrează în eveniment și a modului în care acestea vor fi susținute de măsurile întreprinse. Vor fi prezentate ce se dorește a realiza și cum vor fi îndeplinite obiectivele asumate.

Responsabilitatea ca valoare etică funcționează ca o marcă a umanului, ca o bornă ce delimitează umanul de inuman, cultura de natură, civilizația de barbarie. Etica unei organizații trebuie să urce de la particular la general, adică să promoveze interesele particulare ale unui corp social ca parte a „interesului general”, iar prin aceasta să le ofere indivizilor încorporați un sens al vieții [3].

În societățile contemporane, o organizație nu poate fi legitimă dacă nu servește, într-o formă sau alta, interesul public. Cine este perceput că servește interesul public, se bucură de o reputație maximă, adică de legitimitate. Pentru mulți dintre managerii din Republica Moldova, invocarea interesului public, înțeles ca rezultată a dezbaterii publice despre binele comun, poate fi un reper pentru responsabilitatea socială, iar invocarea ca reper al Codului

etic a evenimentelor/proiectelor responsabile a celui alt interes, al publicului, indică o tendință de marketizare a binelui general.

În acest caz, responsabilitatea socială a organizației rămâne, într-adevăr, doar un pretext pentru publicitate și, în ultima instanță, pentru creșterea vânzărilor; așadar, este doar o stratagemă pentru maximalizarea profitului. Motivațiile de a implementa practicile sau programele responsabile pot varia de la altruism sau interes personal, la perspicacitate comercială, competiție sau o combinație a acestora.

Responsabilitatea etică, componentă a conceptului larg de responsabilitate socială, obligă organizațiile de orice tip să întreprindă ceea ce este just, corect și echitabil, chiar dacă nu sunt silit să procedeze astfel de actele normative existente la un moment dat.

În concluzie, vom menționa că elementele de etică sunt integrate responsabilității sociale, deoarece, în mod evident, o atitudine responsabilă social presupune, în primul rând, o atitudine ce respectă principiile eticii. Responsabilitatea este, prin excelență, o categorie de relație. Responsabilitatea devine nu numai o premisă necesară în sens moral, ci și o condiție de supraviețuire într-o societate turbulentă.

Transparența practicilor și instrumentelor de RS trebuie să fie garantată. Astfel, ar fi bine de încurajat managementul organizațiilor adoptate de: coduri de etică; standarde de gestionare (pentru a integra aspectele sociale și de mediu în activitățile de zi cu zi ale organizațiilor); standarde privind investițiile responsabile din punct de vedere social, pentru a direcționa investițiile către organizațiile care țin cont de rezultatele lor de responsabilitate socială.

BIBLIOGRAFIE

1. Bărbuț R., Rolul consiliilor economice și sociale ale instituțiilor similare din UE în promovarea conceptului de responsabilitate socială a companiilor, CES România, București, 2014.

2. Chryssider, D., Kaler, J., Introduction to Business Ethics. Cengage Learning: New edition, 1993.
3. Dicționarul explicativ al limbii române, Editura: Univers Enciclopedic, București, 2016, ISBN - 978-606-704-161-3 (2016)
4. Matei A., Organizarea administrației centrale de stat: politici și instrumente, Editura: SIGMA/OECD și NISPAcee, București, 2007.
5. Suslenco A., Dimensiunile etice ale formării, gestiunii capitalului uman în scopul sporirii competitivității companiilor. Disponibil: <http://dspace.usarb.md:8080/xmlui/handle/123456789/1789> (accesat pe 03.04.2018).

Prezentat: 19 aprilie 2018.

E-mail: 11iarna@mail.ru

Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



PREVENIREA ȘI DIMINUAREA STRESULUI PROFESIONAL ÎN AUTORITĂȚILE PUBLICE

PREVENTING AND REDUCING PROFESSIONAL STRESS IN PUBLIC AUTHORITIES

CZU: 159.942.5.35.08

Angela ZELENSCHI,
doctor în filosofie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Public administration is undergoing major reforms as a result of the country's transition to a free market economy and of social development. Consequently, employees of public authorities face a highly demanding and rapidly changing work environment that requires both more in-depth skills and well-established human resource policies. In this study it is argued that stress is a phenomenon faced by staff of public authorities and which has negative consequences on employees' health and the effectiveness of public authorities. In this regard, it is important for both national and public authorities to undertake joint actions to prevent and mitigate stress in the work of people employed by public authorities.

Keywords: professional stress, staff of public authorities, stress prevention.

REZUMAT

Administrația publică este supusă unor reforme de amploare ca urmare a tranziției țării la economia de piață liberă și dezvoltarea socială. Prin urmare, angajații autorităților publice se confruntă cu un mediu de lucru extrem de solicitant și în schimbare rapidă care cere atât competențe tot mai aprofundate cât și politici ale resurselor umane bine stabilite. În acest studiu se argumentează că stresul este un fenomen cu care se confruntă personalul autorităților publice și care are consecințe negative asupra sănătății angajaților și eficacității autorităților publice. În această privință, este important ca, atât la nivel național cât și la cel al autorităților publice, să se întreprindă acțiuni comune pentru prevenirea și diminuarea stresului în activitatea persoanelor angajate de autoritățile publice.

Cuvinte-cheie: stres profesional, personalul autorităților publice, prevenirea stresului.

Introducere. Administrația publică are scopul de a asigura buna guvernare prin reglementarea, promovarea și implementarea de politici și măsuri menite să creeze un mediu favorabil dezvoltării economice și sociale pe termen mediu și lung. Accelerarea dezvoltării socioeconomice a Republicii Moldova și crearea unei economii de piață libere necesită autorități publice eficiente. Pentru a atinge obiectivele prevă-

zute în Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020” [1], este necesar ca instituțiile administrației publice să demonstreze capacitate de planificare, alocare a resurselor necesare și realizare a unui set complex de acțiuni, succesul cărora depinde de capacitatea administrativă și, îndeosebi, de competența profesională și motivația funcționarilor publici.

Situația actuală a reformei administrației

publice solicită accelerarea ritmului de implementare a schimbărilor organizaționale. Cu scopul de a eficientiza activitatea, deseori se recurge la reducerea personalului și fuziunea autorităților publice, însă astfel de schimbări organizaționale provoacă, în același timp, incertitudine și contradicții. Angajații autorităților publice se confruntă cu o serie de riscuri exogene ca pierderea locului de muncă, acceptarea oportunităților de carieră scăzute, creșterea volumului de lucru, prelungirea programului de lucru din cauza agendei încărcate, schimbarea caracterului sarcinilor îndeplinite, reducerea controlului asupra propriei activități, scăderea motivației financiare ș. a. – toate acestea au consecințe grave asupra sănătății și bunăstării angajaților în autoritățile publice. Întrucât sănătatea la locul de muncă este percepută mai degrabă ca un cost, decât ca o investiție, în mod frecvent conducătorii autorităților publice omit să ia în considerație reducerea efectelor stresului la locul de muncă și evită să ia o inițiativă de prevenire a stresului profesional.

Diverse organizații internaționale, instituții regionale și autorități naționale au elaborat strategii și au întreprins acțiuni de prevenire a stresului la locul de muncă. [12, p.17-26] A fost elaborată o gamă largă de instrumente, ce pot fi utilizate de către guverne, angajatori și angajați în activitatea lor de prevenire și gestionare a stresului profesional. Astfel, Organizația Internațională a Muncii a elaborat două instrumente complementare pentru abordarea problemelor legate de sănătatea la locul de muncă – *Prevenirea stresului la locul de muncă și Integrarea promovării sănătății în politicile locului de muncă*. În plus, față de Organizația Internațională a Muncii o serie de organizații internaționale, cum ar fi Organizația Mondială a Sănătății, Asociația Internațională pentru Securitate Socială, Organizația pentru Cooperare Economică

și Dezvoltare, Banca Mondială și Forumul Economic Mondial, au fost active în prevenirea riscurilor psihosociale și promovarea sănătății psihice în muncă prin cercetare și consiliere, inclusiv în dezvoltarea și implementarea inițiativelor specifice. [12, p. 17]

Uniunea Europeană a elaborat o serie de inițiative relevante, inclusiv: *Pactul European pentru sănătate mintală și stare de bine (2008)*, *Rezoluția Parlamentului European privind sănătatea mintală (2009)* etc. Agenția Europeană pentru Securitate și Sănătate în Muncă - EU-OSHA - a produs mai multe rapoarte privind riscurile psihosociale și stresul la locul de muncă [4]. În comunicarea Comisiei Europene către Parlamentul European, Consiliul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind condițiile de muncă mai sigure și mai sănătoase pentru toți se afirmă că „peste jumătate dintre lucrătorii Uniunii Europene declară că stresul este întâlnit frecvent la locul lor de muncă, iar 4 din 10 persoane consideră că nu este bine gestionat. Stresul de la locul de muncă are un impact semnificativ asupra productivității - el este cauza a aproximativ jumătate din zilele lucrătoare pierdute, deoarece absențele au o durată relativ lungă; stresul cauzează performanțe reduse la locul de muncă și poate conduce la un număr mare de accidente; aproximativ o cincime din rata de rotație a personalului este asociată cu stresul de la locul de muncă”. [8, p. 9] Aproximativ jumătate din lucrătorii europeni consideră că stresul este un factor frecvent întâlnit la locul de muncă. Atunci când este privit la nivel organizațional și nu ca problemă individuală, stresul poate fi gestionat în aceeași măsură ca și orice alt risc pentru prezervarea sănătății și securității în muncă.

Mai multe țări au elaborat strategii naționale în care au inclus prevenirea stresului la locul de muncă. În acord cu obiectivele europene, Guvernul României a lansat

în dezbateri publice proiectul Strategiei Naționale în domeniul securității și sănătății în muncă pentru perioada 2017-2020. [3] Alte autorități naționale au angajat institute de cercetare pentru a aborda problema stresului ocupațional în cercetarea științifică și a elabora instrumente de evaluare a riscului de incidență a stresului excesiv la locul de muncă. De exemplu, Ministerul Administrației de Stat și Reformei Administrative din Bulgaria a prezentat în anul 2008 rezultatele unui sondaj realizat în cadrul proiectului „Îmbunătățirea politicii de gestionare a resurselor umane în cadrul administrației de stat”, finanțat de Fondul Social European prin Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative 2007-2013. Studiul a analizat percepțiile funcționarilor publici cu privire la stresul la locul de muncă, factorii care cauzează stresul, satisfacția profesională și motivația în muncă. Studiul a fost realizat prin metoda interviului structurat bazat pe un eșantion aleatoriu reprezentativ de 4000 de funcționari publici, selectați din trei grupuri-țintă: manageri, profesioniști și personal auxiliar. Rezultatele studiului au demonstrat că volumul mare de lucru și stresul au devenit o caracteristică obișnuită a activității în instituțiile administrației de stat. Majoritatea respondenților au raportat un nivel înalt (59,6%) sau foarte înalt (36,5%) al volumului de lucru. Analiza datelor a dezvăluit o serie de factori determinanți ai stresului la locul de muncă, printre care cel mai frecvent a fost remunerarea scăzută raportată de 66,7% dintre funcționarii chestionați. Aproximativ jumătate dintre respondenți (51,3%) au indicat faptul că locurile de muncă au evoluat și cuprind o gamă diversă de responsabilități, prin urmare sporind semnificativ volumul de muncă și gradul de stres. Cel de-al treilea factor - presiunea timpului - a fost indicat de 48,1% dintre respondenți. Ei au menționat lipsa de timp

suficient pentru realizarea sarcinilor ca fiind un factor extrem de stresant. [10] Considerăm că ignorarea influenței factorilor de stres profesional are consecințe negative atât asupra eficacității personale cât și a capacității administrative.

Printre problemele identificate în Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020 privind serviciul public și managementul resurselor umane se regăsesc atractivitatea scăzută a funcției publice, volumul și calitatea activităților de dezvoltare profesională care încă nu asigură crearea/dezvoltarea competențelor necesare tuturor categoriilor de funcționari pentru exercitarea eficientă de către aceștia a sarcinilor și atribuțiilor de serviciu. [2] O problemă considerabilă a Guvernului Republicii Moldova este creșterea ratei de fluctuație a funcționarilor publici, [11] rezultând în diminuarea capacității administrative necesare pentru a implementa reformele.

Activitatea în cadrul autorităților publice este complexă și necesită o pregătire profesională multilaterală a funcționarilor publici solicitând nu doar aptitudini funcționale, umane și conceptuale, dar și o experiență considerabilă în domeniu. Cu cât funcționarii publici de conducere se află mai sus pe scara ierarhică, cu atât este mai mare gradul de responsabilitate în luarea deciziilor privind soluționarea problemelor cu care se confruntă societatea pentru a crește nivelul de calitate a vieții cetățenilor. Pregătirea profesională a funcționarilor publici de înaltă calificare este de lungă durată și necesită o alocare substanțială de resurse financiare. Pentru funcționarii publici debutanți sunt necesare noi fonduri alocate în scopul instruirii, ceea ce implică cheltuieli financiare suplimentare și o perioadă îndelungată de timp pentru adaptare profesională. Deși posturile ocupate de angajații autorităților publice reprezintă o sursă majoră de stres, care influențează

negativ asupra capacității administrative, există posibilitatea de a lua măsuri în vederea protecției sănătății angajaților și creării unui mediu de muncă pozitiv în cadrul autorităților publice. Aceasta necesită acordarea unei atenții sporite efectelor stresului asupra angajaților, elaborarea și implementarea unor politici ale resurselor umane bine stabilite și realizarea unui program de formare profesională continuă menit să contribuie la eficientizarea activităților prin dezvoltarea competenței profesionale, inclusiv prin formarea abilităților de gestiune a stresului la locul de muncă. Cercetarea actuală a stresului profesional rezidă în neconcordanța dintre influența factorilor de stres asupra activității angajaților autorităților publice și locul pe care îl ocupă această problemă în cercetările științifice și în practica de pregătire profesională a funcționarilor publici. Situația actuală din sistemul administrației publice necesită o cercetare a percepțiilor funcționarilor publici asupra caracteristicilor condițiilor de muncă. Îndeplinirea cu succes a sarcinilor de muncă necesită resurse de adaptare considerabile, care rezultă din necesitatea de realizare a atribuțiilor de putere, influența asupra comportamentului și activității angajaților cu ajutorul instrumentelor legislative și manageriale, reglementarea raporturilor de muncă și normativitatea activității profesionale, impactul caracterului public al interacțiunilor cu un număr mare de persoane fizice și juridice, necesitatea de a lua decizii în condiții de incertitudine informațională etc. Pentru a răspunde cerințelor sociale și profesionale înaintate funcționarilor publici, sunt necesare cunoștințe și abilități de gestionare a stresului la locul de muncă, iar procesul de instruire și de cercetare științifică realizat în cadrul Academiei de Administrație Publică contribuie semnificativ la dezvoltarea competențelor profesionale ale funcționarilor publici și, în final, la consolidarea capacității administrative.

Definirea stresului și modelele ale stresului profesional. În ultimii ani au apărut mai multe lucrări care abordează problema stresului profesional din perspectiva procesuală a acestui fenomen, modelele explicative ale stresului la locul de muncă fiind influențate de teoriile sistemice, care relevă rolul incertitudinii, al determinărilor probabilistice și feedback-urilor multiple. Abordarea sistemică a categoriei de stres include atât calitățile „interne” ale individului, care predetermină și reglementează procesul funcțional de încredere și succes în activitate, cât și proprietățile „externe”, ce descriu potențialul pe care îl posedă angajatul - resursele funcționale, cunoștințele, abilitățile, experiența etc. Aceste calități și proprietăți umane îi asigură individului confortul funcțional, capacitatea de muncă și orientarea spre acțiune, ceea ce contribuie la realizarea eficace a sarcinilor de serviciu. Cu toate acestea, atunci când angajații nu mai reușesc să suporte presiunea din cauza suprasolicitărilor de la locul de muncă, iar influența factorilor care contribuie la starea de stres devine excesivă și durează în timp, în raport cu capacitatea percepută de a le face față, apar simptomele stresului. Pe termen scurt, ele se pot manifesta sub forma durerilor de cap, de spate, a pierderii apetitului și iritabilității crescute. Pe termen lung, stresul duce la apariția bolilor de inimă, a ulcerului stomacal, depresiei și altor afecțiuni grave. Evident, efectele stresului declanșate de problemele de serviciu și/sau de cele familiale/sociale conduc, în final, la scăderea eficienței personale și creșterii absenteismului la locul de muncă. Motivul din care se acordă o atenție deosebită stresului la locul de muncă se reflectă în faptul că acesta afectează negativ sănătatea angajaților, interacțiunea eficientă în grup și eficacitatea organizațională.

Nu există o definiție unică a stresului. Cauzele rezidă în complexitatea fenome-

nului studiat. În literatura științifică termenul de stres are, cel puțin, trei sensuri: 1. **„Evenimente sau condiții de mediu care produc tensiune și disconfort”** - în acest caz se folosesc termenii de agenți stresanți sau factori de stres; 2. **„Reacție subiectivă a individului care reflectă starea psihică de tensiune și disconfort”** - această stare este interpretată ca emoții, reacții de adaptare și procese de coping; și 3. **„Sumă a răspunsurilor nespecifice la solicitarea organismului, determinând sindromul general de adaptare”**.

Conceptul de stres a fost lansat de către savantul canadian Hans Selye, care, reflectând asupra esenței fenomenului **stresului fiziologic**, îl definește ca fiind **răspunsul nespecific pe care îl dă corpul la orice solicitare la care este supus**. [15] El marchează diferența între *reacțiile specifice* la stres ale persoanelor - individul nu are control față de acțiunea factorilor de stres și *reacțiile nespecifice* - individul dă un răspuns de adaptare. Din punctul de vedere al reacțiilor la stres, nu contează dacă situația cu care se confruntă individul este plăcută sau neplăcută. Factorii de stres pot fi dezagreabili și devastanți sau, dimpotrivă, agreabili și chiar doriți.

Sindromul general de adaptare, descris de Selye, evoluează în trei faze: reacția de alarmă, de rezistență și de epuizare. *Reacția de alarmă* corespunde reacției acute a individului supus factorului de stres și pregătește organismul pentru acțiune. Modificările funcționale sunt responsabile de reacția de fugă sau de luptă, iar rezistența organismului la acțiunea factorului stresant devine din ce în ce mai slabă și permite incidența tulburărilor funcționale sistemice. *Reacția de rezistență* permite revenirea la normal, organismul alegând modalitatea cea mai eficientă și economică de adaptare la stres, însă dacă individul rămâne destul de mult timp supus factorilor de stres, a doua fază este marcată de o

stare de alertă, caracterizată printr-o tensiune permanentă. Într-o situație în care organismul utilizează pentru un timp relativ îndelungat o cantitate de energie mai mare decât în condiții normale, epuizarea resurselor determină limita rezistenței și declanșarea următoarei faze. *Reacția de epuizare* se caracterizează printr-o stare de oboseală cronică și o reactivitate din ce în ce mai scăzută la factorii de stres. În acest eveniment, efectele negative ale stresului devin evidente și ar putea include deteriorarea stării de sănătate.

Factorii care determină reacția organismului la stres sunt reprezentați de capacitatea individuală de rezistență la stres a angajatului. Un eveniment provocator peste care o anumită persoană poate trece ușor ar putea avea un efect devastator în termen psihologic și fiziologic asupra unei alte persoane. Stresul moderat și de scurtă durată, ce are loc în situații controlabile, are un potențial benefic asupra organismului și este numit **eustres**. Stresul intens și prelungit care se produce în circumstanțe necontrolabile are efecte negative și este numit **distres**. [15] În evenimentul acestuia, organismul se supramobilizează și refuză să revină la starea normală. Concepția lui Hans Selye exprimă cel mai evident esența modelului stresului ca reacție a organismului.

Pornind de la criticile formulate la adresa teoriei lui Selye, a fost propus modelul tranzacțional al stresului. Dezvoltând conceptul de stres, cunoscutul cercetător Richard S. Lazarus a delimitat sensul stresului fiziologic, legat de agenții stresanți reali, de cel psihologic, argumentând că individul în baza cunoștințelor și experienței evaluează situația ca fiind una amenințătoare. [14] El definește **stresul psihologic** ca fiind **„dezechilibrul perceput subiectiv între cerințele organismului și capacitatea sa de răspuns”**. Între organism și mediu (persoană și situație) au loc tranzații perma-

nente în care individul învață să se apere împotriva stresului. În concepția lui Lazarus, stresul nu poate fi identificat cu stimulul sau cu reacția de răspuns, ci cu procesul în care individul are rolul de **agent activ** ce poate influența, cu ajutorul strategiilor emoționale, cognitive și comportamentale pe care le posedă, efectele înfruntării cu situația stresantă. [5, p. 549] Stresul psihologic reprezintă o anumită relație între persoană și mediu care este evaluată de către persoană ca fiind o povară sau ceva care îi depășește resursele și îi pune în primejdie bunăstarea emoțională și fizică. Persoana este nevoită să opună rezistență factorilor de stres, diminuând sau evitând stresul și monitorizând permanent acest fenomen. Modelul stresului profesional, elaborat de către Lazarus, include personalitatea, condițiile de mediu, experiențele anterioare ale individului și specificul activității.

Cercetările stresului profesional din perspectiva paradigmei tranzacționale descriu două mecanisme prin intermediul cărora sunt realizate tranzacțiile dintre persoană și situația stresantă: **evaluarea cognitivă** și **copingul**. Evaluarea cognitivă este un proces continuu ce are loc de-a lungul tranzacției dintre persoană și mediu și presupune categorisirea unui eveniment în vederea stabilirii semnificației lui pentru sănătate. Copingul este definit ca reprezentând eforturile cognitive și comportamentale în continuă schimbare, în vederea gestionării cerințelor interne și/sau externe evaluate de persoană ca depășindu-i resursele. [14]

Capacitatea persoanei de a se mobiliza pentru a face față, cu succes sau nu, factorilor de stres a fost denumită cu termenul de **coping** – ajustare la stres, automobilizare sau management al stresului. Stimulii nu au puterea de a determina tensiuni decât dacă sunt percepuți de individ ca o amenințare la bunăstarea sa. Nivelul de amenințare perceput poate fi diminuat sau

chiar eliminat dacă persoana evaluează strategiile de coping de care dispune ca potrivite pentru a face față amenințărilor și, invers, dacă un stimul nu este apreciat la început ca fiind amenințător, iar resursele de coping deținute de individ demonstrează a fi nepotrivite pentru a face față constrângerilor mediului, apare stresul.

Presiunea excesivă și prelungită și cerințele ce depășesc capacitățile personale percepute de către angajat, nu trebuie văzute ca „presiune sănătoasă”, ci mai degrabă ca un element definitoriu al stresului în muncă. Există un consens în ceea ce privește definirea stresului profesional ca fiind o stare psihologică negativă cu componente cognitive și emoționale și efectele acestora asupra sănătății angajatului și eficacității organizaționale. Stresul este definit ca o interacțiune dinamică între individ și mediul său, fiind dedus din existența unei adaptări problematice a persoanei la mediu și a reacțiilor emoționale care stau la baza acestei interacțiuni. Abordarea tranzacțională a stresului profesional evidențiază rolul pe care îl au factorii de mediu, îndeosebi cei psihosociali și organizaționali în vederea stresului la locul de muncă.

Cauzele și consecințele stresului la locul de muncă. În procesul transformărilor dinamice care au loc în societatea contemporană, angajații autorităților publice trebuie să se adapteze la condițiile din mediul intern și extern în continuă schimbare. Eforturile de reformare a administrației publice – reorganizările, relocarea de personal, re proiectarea posturilor, asumarea de noi responsabilități – creează stări de neliniște în rândul funcționarilor publici în ceea ce privește siguranța locului de muncă, poziția în scara ierarhică etc. Stresul la locul de muncă este deseori generat de schimbările organizaționale, care sunt necesare în procesul de dezvoltare a organizației, însă nu pot fi neglijați nici

factorii de stres ce rezultă din viața personală și socială a angajatului. Diverse evenimente importante – căsătoria sau divorțul, nașterea unui copil sau decesul unei rude apropiate, angajarea sau pensionarea – pot provoca stres. Totuși, deoarece angajații aduc la serviciu problemele pe care le au, nu mai contează dacă factorul care a declanșat starea de stres își are originea la locul de muncă sau în familie, deoarece efectele asupra individului sunt aceleași, iar eficacitatea organizațională este redusă. Anumiți factori de stres pot afecta orice angajat, alții au efecte negative doar asupra celor care ocupă o anumită funcție în organizație.

Factorii de stres profesional se împart în mai multe grupe:

- Factori de stres ce rezultă din conflictul între locul de muncă și familie – *noile strategii competiționale, cariera profesională a femeilor și scăderea stabilității familiilor*. Pentru cei mai mulți angajați munca și familia reprezintă rolurile dominante în viață. Aceste două sfere ale vieții personale se interpenetreză. În condițiile concurenței, majoritatea rolurilor deținute de profesioniști necesită timp și dedicație. Astfel, tot mai puțin timp rămâne disponibil pentru alte activități, ceea ce reduce semnificativ calitatea vieții.

- Factori de stres intrinseci muncii: *agenți fizici ai muncii* – temperatura înaltă sau joasă, umiditate, zgomot, materiale fizico-chimice etc.; munca repetitivă și *monotonă* – asociată cu sentimentul de plictiseală; *vigilența ridicată* – pentru a evita posibilele consecințe dezastruoase ale unui moment de neatenție; *volumul de muncă* – atât suprasolicitarea cât și subsolicitarea pot fi problematice; *ritmul de muncă alert* – viteza cu care trebuie îndeplinite sarcinile de muncă și controlul pe care îl are angajatul asupra acestui ritm; *zilele de muncă lungi* (12-16 ore) – asociate cu un timp mai scurt acordat somnului și vieții de familie. [5, p. 550]

- Factori de stres ce rezultă din relațiile de muncă: *relațiile interpersonale tensionate de la locul de muncă* - relații conflictuale cu colegii și superiorii; *lipsa susținerii și a încurajării* - lipsa suportului social din partea colegilor și a managerilor; *mobbingul sau teroarea psihologică la locul de muncă* implică diverse comportamente: ale colegilor față de un singur subiect, ale șefilor (tirania, amestecul în viața privată), ale subordonaților (refuzul participării la o acțiune propusă, comentarii răutăcioase) etc.

- Factori de stres legați de rolul în organizație: *ambiguitatea de rol* - angajatul nu posedă informația necesară cu privire la rolul său în procesul muncii, nu cunoaște obiectivele și responsabilitățile sale, nu beneficiază de un sistem motivant de recompense; *conflictul de rol* – angajatului i se cere să acționeze într-un mod care este în conflict cu valorile pe care le împărtășește sau așteptările organizației față de un anumit rol nu satisfac așteptările celui care ocupă respectivul post; *responsabilitatea înaltă pentru oameni* ar putea duce la extenuare emoțională în cazul unor profesii ce implică interacțiune sistematică cu oamenii.

- Factori de stres legați de dezvoltarea carierei: *lipsa oportunităților de dezvoltare a carierei* se consideră că cei mai afectați sunt angajații care au ajuns în culmea carierei lor și manifestă o scădere a nivelului statutului până la ieșirea la pensie; *contractele de muncă pe termen scurt* - locuri de muncă nesigure, posibilități de avansare reduse. [5, p. 552].

- Factori de stres organizaționali: *structura organizației* - structura activităților, regulile și normele care restrâng alegerile individului în ceea ce privește modul în care trebuie să realizeze sarcinile de muncă; *fixarea unor standarde mult prea ridicate* - din dorința de a progresa se fixează obiective care depășesc capacitatea de muncă, iar

termenele de realizare sunt și ele nerealistice, fapt ce atrage eșecul în ducerea la bun sfârșit a angajamentelor asumate; *comunicarea organizațională* - bariere, cum ar fi subiectivitatea și selecția individuală, manipularea, lipsa de încredere, dificultățile verbale, incapacitatea de a formula un refuz, supraîncărcarea informațională etc.; *cultura organizațională* - convingerile și valorile le conferă membrilor organizației anumite sensuri și le furnizează reguli de comportament, care pot fi urmate sau cărorora li se poate opune rezistență; *stilul managerial* - diverși lideri influențează diferit asupra echipelor conduse și eficacității organizațiilor pe care le conduc, astfel este mai probabil ca gradul de acceptare a liderului tranzacțional să fie mai mare în organizațiile birocratice cu o ierarhie rigidă, iar liderul transformațional să apară în condițiile în care grupul se confruntă cu sarcini riscante, nestructurate sau care au o finalitate vagă, ambiguă, cerând o implicare activă la nivel strategic și nu doar la nivel operațional.

În literatura de specialitate există numeroase studii recapitulative care atestă că un mediu de lucru nepotrivit reprezintă un factor de risc semnificativ în deteriorarea sănătății angajaților. [5, p. 558] Factorii inductori de stres determină o scădere a sănătății fizice și mentale a angajaților, care, la rândul lor, pot cauza probleme organizaționale, cum ar fi absenteismul, scăderea performanței, reducerea efortului de menținere și sporire a calității etc. Consecințele pe termen scurt sau pe termen lung ale stresului profesional apar în rezultatul influenței negative a factorilor de stres.

Consecințele stresului profesional pot fi grupate în patru categorii:

- *Consecințe fiziologice* – reacții pe termen scurt ca bătăi mai rapide ale inimii, mușchi încordați, secreție suplimentară de adrenalină, care reprezintă reacții umane

instinctive la pericol și conduc la mobilizarea organismului. Efectele pe termen lung ale stresului sunt asociate cu afecțiuni cum ar fi bolile cardiovasculare, hipertensiune, ulcer gastric, dureri de cap, infecții, alergii ș. a.

- *Consecințe psihologice* - se manifestă sub formă de tensiune, plictiseală, nervozitate, nemulțumire față de muncă, scăderea încrederii în forțele proprii. În situații cronice apar stări de anxietate, agresivitate, apatie, depresunie, frustrare, sentiment de inferioritate și epuizare profesională.

- *Consecințe cognitive* - incapacitatea de a lua decizii raționale, scăderea capacității de concentrare a atenției, memorie scăzută, hipersensibilitate la critică și blocaj mintal.

- *Consecințe comportamentale* - pierderea apetitului, fumatul excesiv, abuzul de alcool și cafea, insomnia, predispoziția la accidente, absențe și greșeli frecvente, timp irosit în realizarea sarcinilor, responsabilitatea și loialitatea redusă a angajaților și demisionarea.

Persoanele stresate își pierd capacitatea de a lua decizii optimale. Schimbările comportamentale cauzate de stres, cum ar fi retragerea sub forma absențelor, demisia și/sau folosirea substanțelor care provoacă dependența, deseori duc la tensionarea relațiilor, atât la locul de muncă cât și în familie. Acest lucru afectează cariera, viața personală și sănătatea angajatului, deoarece stresul într-un anumit domeniu al vieții le influențează inevitabil și pe celelalte.

Prevenirea și diminuarea stresului profesional. Conducătorii autorităților publice deseori se preocupă de consecințele stresului profesional și nu de prevenirea acestuia. Însă stresul, ca și maladiile, este mai ușor de prevenit, decât de înlăturat împreună cu consecințele acestuia. Prevenirea stresului profesional necesită o diagnoză anterioară cu privire la stres, prin care să se identifice factorii responsabili de apariția stresului la locul de muncă. Un

model de evaluare operant cuprinde trei niveluri de măsurare a stresului profesional: individual – de grup – organizațional.

Potrivit lui Cary L. Cooper, pentru prevenirea și managementul stresului la locul de muncă, următoarele trei abordări pot asigura un cadru strategic comprehensiv: primară, secundară și terță. Prevenția primară cuprinde acțiuni pentru a modifica sursele de stres inerente din mediul de lucru, reducând, astfel, impactul lor negativ asupra individului. Prevenția secundară are ca scop detectarea rapidă și gestionarea stresului resimțit. Aceasta se manifestă prin creșterea gradului de conștientizare și îmbunătățire a abilităților de management al stresului ale individului, prin activități educative și de instruire. Rolul prevenției secundare este de limitare a pagubelor, preocupându-se primar de consecințele stresului și nu de sursele lui și axându-se pe îmbunătățirea „flexibilității” individului în adaptarea sa la mediu. Presupunerea implicită este că organizația nu se va schimba, continuând să fie dominată de stres, iar individul trebuie să se dezvolte și să-și întărească capacitatea de rezistență la stres. Prevenția terțiară vizează tratamentul, reabilitarea și procesul de recuperare a indivizilor care au suferit sau suferă din cauza unor probleme grave de sănătate cauzate de stres. Intervenția la nivel terțiar deseori implică oferta unor servicii de consiliere pentru problemele personale și/sau profesionale ale angajaților. [5, p. 32-33].

Cel mai eficient mod de prevenire a stresului profesional este reducerea surselor de stres organizațional, însă strategiile de prevenire primară se adoptă mai rar, deoarece necesită reorganizări profunde și sunt costisitoare. Schimbările organizaționale pot fi efectuate cu scopul de a modifica responsabilitățile angajaților, de a le oferi mai multe oportunități de a-și dezvolta autonomia la locul de muncă, de a le oferi posibilitate de dezvoltare a carierei și de a încuraja participarea angajaților în luarea

deciziilor care le pot afecta propria muncă și proiectele viitoare ale acestora, în vederea asigurării unei comunicări mai bune între departamente și între diferite niveluri ierarhice, precum și cu clienții și în vederea reprojectării sarcinilor și îmbunătățirii condițiilor fizice de muncă. Fixarea obiectivelor - a termenelor de realizare și a standardelor de performanță - are scopul de a preveni stresul. Schimbarea culturii organizaționale se face cu scopul de adaptare la schimbările din mediul extern și de integrare internă, însă procesul de schimbare a culturii organizaționale este unul dificil și complex și necesită schimbarea modului de gândire a angajaților – a concepțiilor lor despre viața și existența umană, a valorilor și atitudinilor profesionale și a normelor organizaționale.

Strategiile de prevenire secundară urmăresc reducerea consecințelor stresului în organizație prin activități de conștientizare și programe de dezvoltare a abilităților menite să îmbunătățească tehnicile de relaționare, abilitățile cognitive de coping și abilitățile de modificare a stilului de viață și de lucru, de gestionare a timpului și de dezvoltare a asertivității, contribuind la îmbogățirea resurselor fizice și psihice ale individului.

Metodele de gestionare a stresului, propuse de Charly Cungi, au drept scop modificarea obișnuințelor emoționale, de gândire și de comportament. [9] Obișnuințele emoționale constituie sursa principală a complicațiilor patologice și organice. Cu cât emotivitatea este mai crescută, cu atât raționamentul funcționează mai puțin. Depinderea de a reacționa cu un nivel scăzut de emotivitate permite rezolvarea problemelor stresante de o manieră mai eficace. Restructurarea cognitivă este o metodă de terapie utilă care constă în modificarea modului de gândire în situații în care acesta agravează stresul. O altă metodă de evitare a stresului constă în dezvoltarea în-

crederii în forțele proprii și a capacității de a favoriza realizările în prezența eșecurilor.

Analizând problematica stresului în administrația publică, Zinaida Chitoroagă argumentează că „pentru a ne recunoaște în starea de stres, trebuie să ne învățăm să determinăm factorii stresanți. Să ne dăm seama de faptul că la stres fiecare reacționează în mod individual; să ne împăcăm cu o amânare, refulare a dorințelor până vom rezolva problemele ce ne preocupă. În sfârșit, ne vom gândi mai insistent la menținerea sentimentului stimei față de sine prin cele ce am realizat și nu vom reieși doar din insuccese”. [6, p. 116]

Strategiile terțiare urmăresc susținerea persoanelor cu manifestări clare de stres. Consilierea este o activitate comună în care o persoană necesită ajutor și susținere pentru a face față unor probleme personale și își împărtășește problemele cu o persoană calificată ce acordă asistență. Consilierea la locul de muncă este o activitate în cadrul căreia o persoană folosește un set de tehnici sau deprinderi pentru a ajuta o altă persoană să-și asume responsabilitatea și să ia decizii, indiferent de faptul că situația este legată de serviciu sau nu. Scopurile consilierii sunt, de fapt, de a permite unei persoane să facă față stresului, utilizându-și mai bine punctele forte, intuiția și determinarea. [7, p. 357]

Managementul stresului se referă la toate mijloacele utilizate pentru contracararea unei stări stresante, obiectiv sau subiectiv percepute de către individ. Strategiile organizaționale care pot reduce stresul profesional includ reprojecțarea sarcinilor și a mediului de muncă, încurajarea participării în procesul de luare a deciziilor, de stabilire a obiectivelor, de dezvoltare a carierei, de acordare a recompenselor, de promovare a politicilor nediscriminatorii etc. Pentru a înlătura consecințele negative ale stresului asupra sănătății angajaților, este necesar să se includă în politicile de resurse umane

programe de dezvoltare a competențelor de management al stresului, pentru a forma capacități personale, ce ar asigura angajaților soluționarea reușită a situațiilor stresante și pentru a spori capacitatea lor de rezistență la suprasolicitări intelectuale, volitive și emoționale, condiționate de specificul activității profesionale. Utilizarea stresului cu efect pozitiv înseamnă a avea reacția fiziologică, emoțională și psihologică necesară acțiunii, urmată de o perioadă de recuperare a energiei necesare în evenimentul unor viitoare situații ce ar putea cauza stres. Excluderea stresului din activitatea profesională este imposibilă, deoarece stresul reprezintă starea de adaptare a organismului la solicitările din mediul intern și extern. Soluția este de a stabili un echilibru între alocarea și prezervarea energiei.

Concluzii. Cunoașterea consecințelor nefaste ale stresului profesional asupra sănătății angajaților și climatului organizațional în contextul procesului actual de reformă a administrației publice este necesară pentru a consolida capacitatea administrativă. Elaborarea unor strategii și întreprinderea unor acțiuni de reducere a stresului la locul de muncă ar putea contribui la eficientizarea activității autorităților publice. Programele de prevenire a stresului profesional pot fi orientate atât spre schimbările organizaționale, cu scopul de a îmbunătăți activitatea și condițiile de muncă, cât și spre angajat, vizând învățarea de către acesta a unor tehnici cu ajutorul cărora să poată face față stresului.

Angajații autorităților publice înțeleg cel mai bine problemele cu care se confruntă în realizarea sarcinilor de serviciu. O implicare mai activă a acestora în identificarea cauzelor stresului la locul de muncă și evaluarea dinamicii de reacție individuală la stres ar furniza informațiile necesare în înțelegerea problematicii complexe a acestui fenomen care se manifestă în contextul muncii și al vieții în continuă schimbare.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 166 din 11.07.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 245-247 din 30.11.2012. În: // <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=345635>
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016 pentru aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice pentru perioada 2016-2020. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366209>
3. Proiect de Hotărâre a Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei Naționale în domeniul securității și sănătății în muncă pentru perioada 2017-2020. În: // <http://www.mmuncii.ro/j33/index.php/ro/transparenta/proiecte-in-dezbatere/4978-10102017-proiect-hg-aprobare-strategie-nationala-domeniul-ssm-2017-2020>
4. Agenția Europeană pentru Securitate și Sănătate în muncă. În: <https://osha.europa.eu/ro/themes/psychosocial-risks-and-stress>
5. Avram Eugen, Cooper Cary L. Psihologie organizațional-managerială: tendințe actuale. - Iași: Polrom, 2008, 908 p.
6. Chitoroagă Zinaida. Stresul în administrație. În: „Administrarea Publică”, 2001, nr. 4, p. 111-116.
7. Cole Gerald A. Management. Teorie și practică. – Chișinău: Știința, 2006, 456 p.
8. Condiții de muncă mai sigure și mai sănătoase pentru toți. Modernizarea legislației și a politicii Uniunii Europene în materie de securitate și sănătate în muncă. Bruxelles, 10.1.2017 COM(2017) 12 final. În: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/RO/COM-2017-12-F1-RO-MAIN-PART-1.PDF>
9. Cungi Charly. Cum putem scăpa de stres. – Iași: Polirom, 2003, 216 p.
10. High levels of stress in public administration work. În: <https://www.eurofound.europa.eu/printpdf/observatories/eurwork/articles/high-levels-of-stress-in-public-administration-work>
11. Raport cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru anul 2016. În: <http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport-1158-2016.pdf>
12. Stresul profesional: o provocare colectivă. Ziua internațională a securității și sănătății în muncă 28 aprilie 2016. – București, 2016. În: <https://www.inspectiamuncii.ro/documents/66402/267197/Raport+OIM+tradus+in+limba+Romana/f3ea4270-5a4d-4ae3-98cd-87adc16ea8ac>
13. Лазарус Р. С. Теория стресса и психофизиологические исследования. Эмоциональный стресс / Под ред. Л. Лева. – Ленинград, 1970, с. 178-208.
14. Селье Г. Стресс без дистресса. – Москва: Прогресс, 1982, 124 с.

Prezentat: 12 aprilie 2018.

E-mail: angela.zelenschi@gmail.com

Relații internaționale și integrare europeană



CHINA ȘI SUA: INTERESE ȘI RIVALITĂȚI GEOPOLITICE ÎN ZONA PACIFICULUI

CHINA AND THE USA: INTERESTS AND GEOPOLITICAL RIVALRIES IN THE PACIFIC ZONE

CZU: 327 (510+73)

Orest TĂRÎȚĂ,
doctor în politologie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Traian ROPOT,
masterand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article approaches important aspects that belong to the geopolitical context geopolitic of Pacific region and the predominant role which play China in this part of The World. It crosses through analysis prism valuable aspects that refers to the geopolitical strategies of China in its economic, political and military competition with a several of countries, including USA.

Keywords: *strategy, doctrine, threat, military expenses, competition, security, Defence,, teritorial integrity, partner.*

REZUMAT

Acest articol abordează aspecte relevante care vizează contextul geopolitic actual în zona Pacificului și rolul predominant pe care îl joacă China în această parte a Lumii. Prin prisma analizei se trec probleme importante ce țin de strategiile geopolitice ale Chinei: competiția ei economică, politică și militară cu mai multe țări și, în primul rând, cu SUA.

Cuvinte-cheie: *strategie, doctrină, amenințări/cheltuieli militare, competiție, securitate, apărare, integritate teritorială, partener.*

În primele șapte decenii ale sec. al XX-lea China era cu totul o țară izolată, iar situația se schimbă începând cu anul 1980 când demarează o noua etapă de reformare și deschidere a Chinei pentru noi oportunități și cooperare cu restul lumii. Astfel, a început să se îmbunătățească legăturile sale cu vecinii săi cei mai apropiați. Au fost semnate acorduri comerciale care au pus începutul unei mari ere de prosperitate în comerțul chino-rus, care va continua să se dezvolte în acorduri strategice. [1] Fără a se ajunge la revizuirea frontierelor cu India, oricum,

s-a asigurat un climat liniștit în mediul de frontieră. [2]

Deschiderea, din anii '80 ai secolului trecut, a dus la o explozie a investițiilor străine în China și exploatarea fabuloasei piețe chineze, făcând ca ea să joace ulterior un rol-cheie în geopolitica Asiei la etapa actuală și să se impună în relațiile cu statele principale ale lumii. Doctrina care stă la baza Strategiei de Apărare și Securitate este foarte concisă, dar extrem de interesantă prin profunzimea și tradiționalismul ei. Carta Albă a Apărării Chinei (*Defance White*

Paper), din octombrie 2000, dar și varianta îmbunătățită din decembrie 2004 identifică SUA ca o amenințare globală și regională pentru interesele Chinei și formulează direcții de modernizare a Forțelor Armate chineze. China deține la ora actuală una dintre cele mai puternice armate, în măsură să valorifice poziția sa geostrategică, să-i promoveze și să-i protejeze interesele.

Strategia militară a Chinei - „Apărare activă” - este o strategie militară defensivă, care stipulează că China nu va iniția războaie sau participa la războaie de agresiune, dar se va angaja în război doar în cazul în care va trebui să-și apere suveranitatea națională și integritatea teritorială și „va ataca doar după ce va fi atacată”.

De aceea, amenințarea chineză – dacă există așa ceva – nu este una de tip militar expansionist. Chinezii nu s-au dotat cu rachete nucleare pentru a înspăimânta lumea, iar atitudinea lor față de sistemele antirachetă americane și rusești a fost, și în 2004, ponderată. [3]

Prin urmare, China va căuta nu numai să reacționeze, dar și să modeleze pozitiv mediul intern de securitate și preveni angajarea adversarilor în acțiuni contrare intereselor naționale ale Chinei. Accentul se pune pe operațiile de tip „joint” susținute de o logistică adecvată acestora, forțe aeriene cu capacitate de lovire ofensivă, modernizarea forței de rachete convenționale, operații navale orientate spre apărarea apelor teritoriale, dezvoltarea sistemului C4ISR și a capacităților pentru operațiile de informații.

În concepția chineză asupra războiului, se conține preceptul lui Sun Tzu și anume acela „de a obține victoria fără luptă”. Este vorba despre o victorie politică. Chinezii inversează conceptul clausewitzian asupra războiului. Pentru ei nu războiul este continuarea prin mijloace militare a politicii, ci invers, politica este o continuare a războiului, mai exact, modul cel mai eficient

de ducere a războiului prin mijloace non-violente, deci politice.

Potrivit acestei concepții, războiul este permanent, pentru că permanentă este și confruntarea (economică, politică etc.), iar bătălia armată trebuie evitată pentru că ea nu construiește, ci distruge. Acesta este primul fundament al strategiei militare chineze și el vine de la Sun Tzu.

De fapt, această atitudine scoate în evidență o Chină mai reticentă față de prezența și influența tot mai mare pe care SUA le au în regiune. China percepe prezența americană în Asia Centrală și în Coreea de Sud ca pe o amenințare. De altfel, SUA reprezintă, în viziunea chineză, singura putere din lume care dispune de mijloace care-i permit să blocheze ambițiile zonale ale Chinei. [4]

După dispariția URSS, SUA dețin locul principal în preocupările chinezilor. Același lucru se poate afirma și despre „obsesiile strategice” ale americanilor.

Pentru China „orice țară vecină care dispune de capacitatea potențială de a contesta ambițiile de putere chineze constituie o amenințare”. În același timp, China are interese economice reciproce cu SUA. Astfel, SUA este cea mai mare piață pentru exporturile chinezești, în vreme ce China cu cei 1,3 miliarde de locuitori ai săi reprezintă, la rândul său, o uriașă piață pentru America. [5].

Imediat după tragicele evenimente de la 11 septembrie 2001, președintele SUA, George W. Bush, încercând să fie conciliant, probabil în speranța îndreptățită că va putea obține concursul Chinei în ceea ce el numea „războiul împotriva terorismului”, a dat o definiție realistă a relațiilor chino-americane, spunând că „au valori diferite, dar și interese comune”. În realitate, lucrurile sunt puțin mai complicate.

Deși China a devenit al doilea partener comercial al SUA, după Canada, ea sfidează influența SUA de câte ori îi stă în puteri. În

opinia unor analiști, în curând, China „va avea mai multe submarine de atac decât Statele Unite, odată cu achiziționarea a patru submarine rusești din clasa Kilo și a noilor vase diesel-elecrice echipate cu tehnologia care le permite să navigheze mai silențios decât submarinele nucleare”. Mai mult, în 1999 a izbucnit, în mass-media americană, un scandal de spionaj, în centrul atenției fiind diabolicele servicii secrete chineze. Spionajul chinez era acuzat că ar fi sustras proiecte de tehnologie nucleară americană de ultimă oră care ar fi costat SUA decenii de eforturi, sute de milioane de dolari și efectuarea a numeroase teste nucleare. La vremea respectivă, experții americani estimau că pe baza informațiilor sustrate, cu o cheltuială de doar 1,3 miliarde dolari, China va putea să-și transforme arsenalul nuclear într-o modernă mașină de război, care ar putea amenința direct SUA. Iată și motivul pentru care fostul ambasador american la Beijing, James Lilly, afirma că „există câteva certitudini: chinezii desfășoară ample operațiuni de informații împotriva noastră, fac afirmații deschise împotriva noastră, documentele de nivel înalt indică faptul că nu sunt prietenii noștri”. [5]

China a respins în repetate rânduri acuzațiile de spionaj aduse de Washington, pe care le-a calificat drept „pure speculații”. Potrivit ambasadorului Chinei la Washington, „...raportul aparține unor oameni rămași cu mentalitatea „războiului rece”. Ei nu se simt bine într-o lume fără dușmani, după prăbușirea Uniunii Sovietice și își caută alt adversar”. [5]

Strategia de Securitate Națională a SUA (septembrie 2002) evaluează relațiile Statelor Unite cu China ca „o parte importantă a strategiei noastre de a promova o regiune Asia-Pacific puternică, stabilă și prosperă. Salutăm formarea unei Chine puternice, pașnice și prospere.

Acumulând capacități militare ce pot periclita vecinii din regiunea Asia-Pacific, China urmează o cale depășită care, în cele din urmă, va pune piedici propriilor încercări de a avea o mare națiune. Între timp, China va constata că libertatea socială și politică constituie singura cale a acestei măreții”.

Fostele administrații ale SUA au exprimat frecvent îngrijorări legate de creșterea cheltuielilor militare ale Chinei. Potrivit estimărilor americane, chinezii ar aloca în prezent de două și chiar de trei ori mai mult decât suma declarată oficial pentru apărare. Potrivit expertului american Michael Pillsbury, intenția Statelor Unite este să descurajeze alte țări, în special China și Rusia, să aloce sume mari de bani pentru dezvoltarea sistemelor ofensive, capabile să lovească primele. Ryan Henry, prim-vicesubsecretar de stat la Departamentul Apărării, a declarat că SUA vor să se asigure de faptul ca Beijingul „are forțele necesare pentru asigurarea nevoilor sale de securitate autentice și că nu va merge mai departe de atât”.

Totuși cheltuielile militare ale Chinei cresc constant și se estimează că, până în anul 2050, ar putea deveni puterea predominantă a Asiei. [6]

La rândul său, noua strategie regională a Chinei se orientează, în principal, în jurul opoziției China/Statele Unite. „China încearcă să înlocuiască Statele Unite, ca putere dominantă în Asia”. Prin urmare, documentele militare chineze promovează proiecțiile de putere și descriu politicile SUA ca „hegemonism și politici de putere”. [5]

Chestiunea Taiwanului este punctul nevralgic principal al relațiilor Chinei cu SUA. Pentru SUA, Taiwanul reprezintă o miză clară la fel de importantă, precum era Kuweitul – nu doar din cauza mediului de afaceri foarte prosper al insulei ori a rezervelor sale monetare, dar și pentru că, dacă ar lăsa Beijingul să o cucerească prin forță, America și-ar „pierde pentru totdeauna pretenția

de-a mai fi marea putere care garantează stabilitatea în regiunea Asia-Pacific". [5]

Mijloacele de bază prin care China își propune să realizeze obiectivul aducerii Taiwanului acasă sunt cele politice.

De asemenea, China percepe ca amenințare atitudinea politică a Japoniei în zonă, parteneriatul americano-nipon (care este privit ca o continuare a „războiului rece”), precum și parteneriatul strategic între India și SUA. Deși China are un parteneriat strategic cu Rusia, strategii chinezi nu privesc cu ochi buni străduința lui Vladimir Putin de a spori rolul Rusiei în Asia, în parteneriat cu Statele Unite ale Americii și cu Uniunea Europeană. Totuși China, Japonia, Coreea de Sud și Rusia alcătuiesc Forumul Asia de Nord - Est, care vizează, între altele, realizarea unei rezerve strategice de petrol prin exploatarea hidrocarburilor din Siberia orientală și din Extremul Orient. Țările din Asia de Sud - Est nu constituie sub nicio formă o amenințare pentru China.

Taiwanul este considerat o insulă chineză rebelă, care amenință doar ideologic China, prin regimul democratic din insulă. Din punct de vedere militar, amenințarea taiwaneză este una indirectă, în sensul că, sub protecție americană, obligă China la o poziție ambiguă de avertizare, dar nu și de intervenție armată.

China nu-și poate asuma riscul de a interveni militar, dar nici nu renunță la această eventualitate. Strategia chineză cu privire la Taiwan rămâne una indirectă, predominant politică, nu însă și ideologică. China se confruntă, desigur, și cu alte amenințări, cum ar fi, de exemplu, tendințele separatiste ale diferitelor provincii (îndeosebi ale uigurilor – musulmani suniți – din Xianjiang), conflictele interne și cele de interese etc. Dar acestea nu sunt exprimate în mod oficial în doctrina de apărare și securitate a Chinei. În esență, securitatea pentru chinezi înseamnă mai mult menținerea ordinii interne decât

asigurarea stabilității zonale, consolidarea relațiilor frontaliere și a siguranței persoanei, proprietății, instituțiilor și națiunii. Aceste amenințări obligă China la o atitudine defensivă activă, care înseamnă, descifrând simbolistica strategiei indirecte specifice chineze, achiziționarea de capacități moderne, care sunt însă, în esența lor, ofensive.

Ca și alte mari puteri ale lumii, China consideră capacitățile militare ca mijloace de presiune diplomatică. Unii dintre analiștii occidentali consideră că Republica Populară Chineză, în pofida a ceea ce se spune și se scrie, aspiră la refacerea puterii imperiale de odinioară, tulburată cândva de intervenția perturbatoare a Occidentului. În schimb, oficialii chinezi declară și susțin prin toate documentele programatice că opțiunea pentru dezvoltarea pașnică înseamnă, în același timp, și opțiunea pentru pace, ceea ce implică principiul „de a nu urmări niciodată hegemonia”.

Un lucru este cert, China are toate șansele să se transforme în puterea globală principală a secolului al XXI-lea în baza propriului model de dezvoltare: inovație și flexibilitate, dezvoltare echitabilă, aderență la autodeterminarea economică și politică, situație care ar putea fi folosită pentru satisfacerea intereselor și ambițiilor sale geopolitice din zona Pacificului și alte regiuni ale lumii.

Puterea Chinei în relațiile internaționale magnetizează întreaga planetă, China fiind singurul stat comunist având o economie emergentă, fiind un stat care și-a păstrat un ritm susținut de creștere economică în ciuda crizei ce dorește cu înverșunare să învingă marile puteri. China este singurul stat care are un volum de investiții străine care îl depășește pe cel al tuturor economiilor în curs de dezvoltare la un loc.

China își folosește puterea economică și cea geopolitică pentru a contrabalansa hegemonia americană, fiind unul dintre puținele state care au dobândit putere militară prin intermediul forței sale economice.

Despre obiectivele strategice de viitor ale Chinei, generalul Wen Zongren, comisar politic al Academiei de Științe Militare a Armatei de Eliberare Populară, instituție

de învățământ militar de elită, spunea: „China trebuie să spargă blocada impusă de forțele internaționale împotriva securității maritime a Chinei... Doar atunci când vom sparge această blocadă, vom putea vorbi despre ascensiunea Chinei... Pentru a se ridica rapid, China trebuie să treacă peste oceane și să treacă dincolo de oceane în dezvoltarea sa viitoare”.

BIBLIOGRAFIE

1. Yan Sun, *The Chinese Reassessment of Socialism, 1976-1992*, Princeton, 1995.
2. Samuerls Marwyn S., *Contest for the South China Sea*, Methuen, 1982.
3. Rashid, Ahmed and Trish Saywell, „ Beijing Gasher: China Pays Hugely to Bag Energy Supplies, Abroad ”, *Far Eastern Economic Review*, 26 February 1998.
4. Laurence C. Smith, *The New North: The World in 2050* (London: Profile, 2011), p. 322.
5. Buy and Large, *Chinese Boost Economy*, *Australian Financial Review*, 15 September 2000.
6. Fukuyama Francis, *The End of History and The Last Man*, London, Penguin Books, 1992.
7. Golstein, Joshua S., Pevehouse Jon C., *Relații Internaționale*, Editura Polirom, Iași, 2008.
8. Brzezinski, Zbigniew, *Triada geostrategică*, Editura Historia, Bucuresti, 2006.
9. Shalendra D. Sharma, *China and India in the Age of Globalization*, Cambridge University Press, 2009.
10. Saul Bernard Cohen, *Geopolitics: The Geography of International Relations*, Rowman & Litterfield, USA, 2014.

Prezentat: 2 aprilie 2018.

E-mail: orestetarita@yahoo.com

COMUNICAREA INTERCULTURALĂ: DELIMITĂRI CONCEPTUALE

INTERCULTURAL COMMUNICATION: CONCEPTUAL DELIMITATIONS

CZU: 316.77 : 008

Stela SPÎNU,
doctor în filologie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In an era of interference, intercultural communication is timely and advisable. The article analyzes the relation between communication/ language and culture. Starting from a description of different approaches and models of the concept of culture that have influenced and still influence the intercultural communication, and a description of the linguistic theories regarding the relation between language and culture.

Keywords: *culture, language, intercultural communication, intercultural dialogue, the cultural difference.*

REZUMAT

Într-o epocă a interferențelor pe plan mondial, comunicarea interculturală este oportună și recomandabilă. Pentru a pătrunde în esența acestui concept, am definit termenii constitutivi ai acestuia - cultură și limbă, am interpretat raportul care persistă între ei, am analizat noțiunea de dialog intercultural, ca parte componentă a comunicării interculturale.

Cuvinte-cheie: *cultură, limbă, comunicare interculturală, dialog intercultural, diferențe culturale.*

Procesul de globalizare, care a dominat inițial doar sfera economică, a determinat, ulterior, profunde transformări economice, sociale, politice și culturale, influențând relațiile interetnice și interconfesionale.

În plan cultural, globalizarea își face simțite efectele prin tendința de subminare a culturilor minoritare, omogenizare culturală, schimbarea modelului valoric național și apariția formelor culturale hibride. Tot mai frecvent se vorbește despre o globalizare culturală, materializată într-un „set specific

de valori și credințe, larg împărtășite pe tot globul”.

În contextul noilor realități este evidentă necesitatea promovării *comunicării interculturale*. Însuși conceptul de *comunicare interculturală* implică două noțiuni fundamentale - *cultura și limbă*, ale căror semnificații și corelații le vom analiza în continuare.

1. Definirea conceptului de cultură.

Termenul *cultură* are o vechime mare în limbă, derivând din latinescul *colere*, care desemna „îngrijirea câmpurilor sau a vitelor”. Potrivit DEX, termenul

agricultură are tocmai acest sens original, de cultivare a pământului, aducându-ne aminte de începuturile civilizației agrare, de sedentarizarea omenirii. Ulterior, prin analogie, s-a format înțelesul de „cultură a spiritului”.

În plan diacronic, conceptul de cultură a înregistrat multiple interpretări, datorate caracterului ultralarg al sferei culturale. O prezentare complexă a noțiunii de cultură, prin prisma unei pluralități de definiții, este realizată în lucrarea „Cultură. Termeni și personalități”. Definițiile sunt structurate în șapte categorii: *enumerativ-descriptive* (cea mai cunoscută fiind „cultura (sau civilizația), luată în sensul său etnografic larg, este acel complex care cuprinde cunoașterea, credința, arta, morala, dreptul, obiceiul și toate celelalte capacități, dobândite de om în calitate de membru al societății”); *genetice* („cultura este tot ceea ce în mediu este datorat omului”); *normative* („cultura constă din modele implicite și explicite, raționale, iraționale și nonraționale, care există la un moment dat ca ghiduri potențiale”); *cu caracter istoric* („cultura este modul de viață a unei comunități, moștenirea socială pe care individul o preia de la grupul său”); *cu caracter funcțional* („cultura este un tot integral, ce constă din bunuri de consum, drepturi constituționale, acordate diverselor grupări sociale, idei și meșteșuguri, credințe și obiceiuri”); *cu caracter comportamental* („cultura este configurația generală a comportamentelor învățate și a rezultatelor acestora, ale căror elemente componente sunt împărtășite și transmise de către membrii unei societăți”); *cu caracter simbolic* („orice cultură poate fi considerată ca un ansamblu de sisteme simbolice de prim rang, în care se situează regulile patrimoniale, raporturile economice, arta, știința, religia”) [3, p. 23].

Din perspectivă semiotică, cultura

reprezintă un sistem de semne, de practici semnificative, prin care omul își codifică experiența și o comunică (sincronic și diacronic). Cultura ne apare, astfel, ca un ansamblu de limbaje, simboluri și semnificații, care sunt integrate într-un proces de comunicare [5, p. 83], limba fiind principalul mijloc aplicat.

2. Limba – cod cultural al națiunii.

Deși sunt entități distincte, susține Ioan Oprea, limba și cultura nu se pot dezvolta independent, ambele sunt produse ale spiritului și cooperează la edificarea spiritualității fiecărei comunități. În linii mari, cultura reprezintă ansamblul aspectelor intelectuale ale unei civilizații și se concretizează în suma conștiințelor achiziționate într-un sistem cumulativ al produselor cunoașterii, care permit dezvoltarea simțului critic, al gustului, al judecății etc. [6, p. 178].

Limba are o dublă relevanță. Având un rol activ în construcția socială, ea oferă culturii posibilitatea de a supraviețui și evolua; ca fenomen de contagiune culturală, ea influențează modul în care omul modern înțelege și interpretează fenomenele culturale. Deci imaginea vie a culturii unui popor - care include etnonimul și etnotipul acestuia - este reflectată în limba vorbită, care devine un cod cultural.

Legătura strânsă dintre limbă și cultură se materializează în procesul de comunicare. Pornind de la numărul impunător de definiții date comunicării, istoricul și filozoful american John Fiske le subsumează celor două școli: școala - proces și școala semiotică. Școala - proces (reprezentată de astfel de autori ca C. Shannon, W. Weaver și G. Gerbner) interpretează comunicarea ca mijloc de transmitere a mesajelor, în timp ce școala - semiotică (prezentată de F. Pierce, Ferdinand de Saussure) tălmăcește comunicarea ca producție și schimb de

semnificații. Ambele școli oferă definiții ale comunicării, pornind de la înțelegerea acesteia ca interacțiune prin intermediul mesajelor. Comunicarea presupune un schimb de informații ce are loc între indivizi, legătură care este înțeleasă diferit: școala - proces definește interacțiunea ca fiind procesul prin care o persoană creează o legătură cu o altă persoană sau îi afectează comportamentul, starea psihică sau reacțiile emoționale, în timp ce școala semiotică definește interacțiunea ca fiind ceea ce constituie individul ca membru al unei culturi specifice sau al unei societăți [4, p. 41].

Aceeași idee o regăsim și la Tim O'Sullivan. „Există două mari tipuri de definiții ale comunicării, susține profesorul. Prima vede comunicarea ca fiind un proces prin care A transmite un mesaj lui B, mesaj care are efect asupra acestuia. Cea de-a doua interpretează comunicarea drept negociere și schimb de semnificații, proces în care mesajele, persoanele determinate cultural și realitatea interacționează astfel încât să ajute înțelesul să fie produs, iar înțelegerea să apară” [7, p. 10].

Așadar, comunicarea este cea mai notabilă caracteristică a societății umane. Ea stă la baza relațiilor interumane și interetnice. Privind atent la ceea ce se petrece într-o comunicare, Alex Mucchielli, epistemolog și specialist în științele comunicării, remarcă că prin această activitate ne asumăm o identitate, pentru că întotdeauna comunicarea are finalitatea generală de exprimare a identității. Pe aceeași linie de idei se înscrie afirmația sociologului american E. Goffman: „Oamenii comunică pentru a putea avea identitatea dorită în situația de comunicare în care se află”. Prin urmare, comunicăm pentru a fi acceptați, admiși sau recunoscuți.

Referindu-se la cercetarea și

teoretizarea comunicării în plan diacronic, Robert Craig remarcă șapte tradiții în studiul „Communication Theory as a Field”, apărut în Journal of Communication, nr. 9, 1999:

- tradiția retorică, care teoretizează comunicarea ca fiind artă practică a discursului;

- tradiția semiotică, ce vede comunicarea ca mediere intersubiectivă cu ajutorul semnelor;

- tradiția fenomenologică, pentru care teoretizarea comunicării este teoretizarea experienței diferenței și a dialogului;

- tradiția cibernetică, în care comunicarea este teoretizată ca proces informațional;

- tradiția sociopsihologică sau a psihologiei sociale, care teoretizează comunicarea ca proces al expresiei, interacțiunii și influenței;

- tradiția socioculturală, în care comunicarea este teoretizată ca proces simbolic, ce produce și reproduce modelele socioculturale împărtășite;

- tradiția critică, pentru care comunicarea autentică apare doar în procesul reflecției discursive.

Pe aceeași linie de idei, esteticianul Jean Caune susține că cultura și comunicarea formează un cuplu ciudat. Niciuna nu se explică fără cealaltă. Cele două fenomene nu sunt perfect etanșe, nu se conțin și nici nu pot fi situate în planul reflexiilor paralele prin corespondență analogică [1, p. 17]. *Comunicarea* este un factor constitutiv al culturii, un element definitoriu și structural, fără de care nu putem înțelege nicio formă a culturii. Ea înseamnă un permanent schimb de informații, mesaje și semnificații între indivizi și grupuri, ceea ce dă consistență și bogăție fenomenului cultural. Este esența vieții sociale a omului, întrucât viața în comun, stocarea informațiilor și transmiterea moștenirii sociale către noile

generații nu ar fi posibile fără existența multipleror forme de semnificare și de comunicare.

Potrivit lui A. Tănase, comunicarea constituie o altă dimensiune a faptelor de cultură. Toate demersurile culturale ale omului au loc în procesul activității sociale, sunt determinate de societate, au o finalitate într-o funcție social-umană, ce se realizează prin intermediul comunicării. Cultura, prin latura sa comunicațională, este un fenomen de natură socială. Ea nu este posibilă în toată dinamica ei în afara societății. Cultura este, prin geneza și finalitatea sa, un fenomen social, fiind moștenită prin mecanisme sociale, deprinsă și învățată, care îl conduce pe individ spre umanitate, spre valorile sale supreme. Factorul comunicațional nu este exterior culturii, ci ține de sensul și finalitatea acesteia [11, p. 93].

Pe aceeași linie se înscrie afirmația lui C. Stroe, conform căreia drept indiciu că una din trăsăturile caracteristice ale culturii este comunicarea rezidă în faptul că istoria nu cunoaște culturi clastrate, închise ermetic nici măcar la colectivități sau popoare aparent izolate geografic. Comunicarea este o nevoie organică a omului, izvorâtă din firea lui, care nu poate fi, nici ontic și nici axiologic, singur. Această nevoie, având același temei, trece și asupra creațiilor sale culturale. Căci, în ultimă instanță, scopul creatorilor este comunicarea, valorile culturale create necesită să fie împărtășite altora. Creatorul se adresează întotdeauna semenilor săi, mai apropiați sau mai îndepărtați în timp, contemporaneității și posterității. Pe cale de consecință, valorile culturale se realizează, își extind sfera și își îmbogățesc conținutul, se amplifică și se desăvârșesc prin comunicare [10, p. 165].

Așadar, cultura nu poate exista, nici progresa în afara limbii, ea poate fi interpretată drept cod cultural al națiunii,

materializat în comunicare.

3. Comunicarea interculturală la interferența dintre limbă și cultură.

Într-o epocă a interferențelor pe plan mondial, comunicarea interculturală este oportună și recomandabilă. Primele studii privind comunicarea interculturală aparțin cercetătorilor din SUA. Inițial, guvernul american a evaluat problemele cu care diplomații se confruntau în cazul culturilor-gazdă, constatând că dificultățile înregistrate se datorau necunoașterii specificului cultural și a regulilor de comunicare ale unor culturi mai mult sau mai puțin diferite de cea americană. În consecință, în 1946, guvernul SUA a înființat Institutul pentru Serviciile Străine, în scopul pregătirii ofițerilor pentru acțiuni comune cu persoane ce aparțin altor culturi.

Edward T. Hall, împreună cu unii asociați ai săi în cercetările interculturale, antropologi ca Ray Birdwhistell, George Trager au lucrat în cadrul institutului amintit, alături de cercetători ai unor domenii și discipline conexe, punând bazele disciplinei „Comunicarea interculturală”.

Caracterul interdisciplinar al studiilor interculturale, care reunesc contribuțiile și rezultatele unor cercetări din variate domenii ale științelor socioumane, precum antropologia, sociologia, psihologia, lingvistica, istoria, artele vizuale, etnologia, științele politice și economice, relațiile internaționale ș. a. s-a conturat încă din acea perioadă. Începând cu anul 1970, sunt constituite grupuri și asociații interesate de comunicarea interculturală, se introduc în curriculum-ul universităților americane cursuri de studiu și pregătire interculturală, sunt elaborate lucrări specializate, care au contribuit la conturarea statutului și specificului disciplinei „Comunicare interculturală” în cadrul mai general al

celor de comunicare.

Dacă, inițial, obiectul de cercetare al disciplinei a fost explorat, în special, de cercetătorii din SUA, în ultimele decenii, investigarea comunicării interculturale a trezit interes în mediile academice din Europa. Sunt remarcabile contribuțiile științifice ale lui Georges Michaud, J. R. Ladmiral, E. M. Lipinski ș. a. În prezent, acest domeniu urmează o dublă traiectorie: una teoretică (de cercetare) și una aplicativă (destinată pregătirii practicilor de comunicare interculturală).

Fiind o disciplină nouă, *comunicarea interculturală* se află într-o permanentă dezvoltare, multe dintre temele și subiectele generale, dar și particulare, fiind departe de a fi clarificate sau sistematizate. În legătură cu acest aspect, profesorii și autorii americani Larry Samovar și Richard Porter (2003), coordonatori ai unei ample antologii de texte despre comunicarea interculturală, ce a cunoscut începând cu 1972 numeroase ediții, remarcă: „Cercetarea naturii comunicării interculturale a ridicat multe întrebări, dar a produs puține teorii și mult mai puține răspunsuri. Multe cercetări au fost asociate cu alte arii decât cea a comunicării, mai ales cu antropologia, relațiile internaționale, psihologia socială, socio- și psiholingvistica. Deși subiectele de cercetare au fost numeroase, cunoștințele acumulate nu au fost sistematizate”.

Actualmente, comunicarea interculturală investighează acele elemente ale culturii care influențează, în cea mai mare măsură, interacțiunea între membrii a două sau mai multe culturi, atunci când indivizii se află în situații de comunicare interpersonală. Ca situație aparte a comunicării interpersonale, cea interculturală aduce cu sine elementele a ceea ce, într-o accepție largă și din perspectivă antropologică, se numește cultură.

În procesul comunicării interculturale, în dependență de scopul urmărit și de situația creată, poate fi utilizat unul dintre cele două tipuri de limbaje: *limbajul verbal* sau *limbajul nonverbal*. În opinia lui Thomas Scheidel, comunicarea verbală are drept scop schimbul de informații și idei, contactul intelectual și emoțional între interlocutori, influența. Comunicarea nonverbală reprezintă un cumul de mesaje, care nu sunt exprimate prin cuvinte și care pot fi decodificate, creând înțelesuri. Aceste semnale pot repeta, contrazice, înlocui, completa sau accentua mesajul transmis prin cuvinte. În plan comparativ, ambele forme ale comunicării, cea verbală și cea nonverbală, contribuie la crearea unui spațiu unitar cultural, în care urmează să domine comuniunea de idei, sentimente și valori.

4. Comunicare interculturală & dialog intercultural. Parte componentă a comunicării interculturale este dialogul intercultural, un produs al globalizării, prin intermediul căruia pot fi promovate valorile culturale și aplanate situațiile de conflict interetnic. Vocabula *dialog* derivă din radicalele grecești *dia* „cu” și *logos* „rostire”, având o vechime mare în limbă. Însuși conceptul de dialog a constituit obiectul de cercetare al savanților tuturor timpurilor. Încă în antichitate, filozoful grec Socrate susținea că esențială pentru om rămâne a fi capacitatea sa de a intra în relație de dialog, iar Platon, prin intermediul dialogurilor socratice, a reușit să facă o prezentare veridică a vieții și creației distinsului său profesor Socrate. Este evident că marii filozofi greci, prin intermediul dialogului, promovau idei și concepte filozofice, încercau să reorganizeze viața spirituală a contemporanilor săi. Actualmente, interesul sporit pentru dialogul intercultural este dictat de valoarea incontestabilă a acestuia la soluționarea

problemelor acute din societate.

În literatura de specialitate înregistrăm mai multe definiții pentru noțiunea de dialog intercultural. AIU (Asociația Internațională a Universităților, fondată în 1950, care grupează instituțiile de învățământ superior din 150 de țări și care este partener UNESCO) consideră că ideea de dialog intercultural pornește de la „premisa recunoașterii diferențelor și multiplicității lumii în care trăim”. Aceste diferențe există nu doar în interiorul fiecărei culturi, ci și în relațiile dintre culturi. Dialogul intercultural este „un proces care încurajează identificarea limitelor care îi definesc pe indivizi și care îi face să interacționeze prin depășirea acestor limite și chiar să le pună în discuție”.

O altă definiție a dialogului intercultural o notăm în „Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe”, o rețea de schimb de informații în materie de măsuri și instrumente în domeniul politicilor culturale și de tendințe în cultură. În viziunea autorilor „Compendium-ului”, dialogul intercultural este „un proces care implică un schimb de puncte de vedere, deschis și în spiritul respectului reciproc, între indivizi și grupuri cu origini culturale diferite”. Măsurile care pot fi luate pentru atingerea acestui scop sunt în această viziune „instrumente strategice, care promovează diversitatea culturală, rezultată din interacțiunea socială”, iar „dialogul intercultural, la nivel național, trebuie să implice inițiative culturale, publice și private, care să adune indivizi și grupuri ce aparțin comunităților de imigranți și populației majoritare, cu scopul ca aceștia să devină parte a unui proces multidirecțional de comunicare”.

Definiția dialogului intercultural o regăsim și într-un document, propus de Comisia „Biserică și societate” a KEK și Comisia Bisericilor pentru migranți

în Europa (CCME), redactat ca reacție la propunerile Consiliului Europei, care a organizat pe tot parcursul anului 2007 o serie de consultări publice în vederea adoptării unei „Cărți Albe” la tema dialogului intercultural. Potrivit KEK și CCME, dialogul intercultural este „o formă de dialog, a cărui miză și subiect este cultura proprie și cultura celorlalți”. Factorii care fac posibilă această formă de dialog sunt „deschiderea către celălalt și dorința de a asculta și a împărtăși idei”. Un dialog intercultural de succes este caracterizat prin „respect, încredere, egalitate, curiozitate culturală și capacitatea de schimbare”. Gradul de succes al dialogului intercultural depinde de relațiile existente între participanți și de atmosfera dialogului intercultural, care trebuie să fie una de încredere reciprocă. În viziunea KEK și CCME, dialogul intercultural este important între cei ce împărtășesc aceleași valori spirituale și materiale, dar și între cei care au viziuni diferite asupra valorilor culturale, această ultimă formă de dialog fiind esențială pentru soluționarea conflictelor.

În prezent, dialogul nu reprezintă doar arta de a argumenta, cum era perceput anterior, ci și arta de a cugeta, a chibzui, a judeca și a-l înțelege pe interlocutor. Pentru ca un dialog să fie productiv, e cazul să fie respectat un șir de cerințe, cum ar fi: înțelegerea esenței problemei de către ambii interlocutori, toleranță, îngăduință, răbdare, paciență, puterea de a convinge, concludență, elocvență, capacitatea de a ceda în cazul în care raționamentele au fost greșite.

Recent, Institutul de dialog global a identificat șapte stadii ale dialogului profund, care urmează a fi conștientizate:

- întâlnirea radicală cu ceea ce este diferit: „sinele” ciocnindu-se de „celălalt”. În acest prim stadiu survine un anumit șoc al conștientizării Altuia, al alterității, al unui mod diferit de a vedea/imagina lumea;

- trecerea dincolo de sine, depășirea de sine și intrarea în lumea celuilalt. Acesta este procesul de „punere între paranteze” a prejudecăților individuale;

- locuirea și trăirea experienței lumii celuilalt („sinele” transformat în „celălalt”). Lumea celuilalt constituie pentru Sine o realitate, care alternează și un mod de viață alternativ;

- lărgirea viziunii: „sinele” revine cu o cunoaștere nouă. Marele beneficiu al întâlnirii „sinelui” cu lumea „celuilalt” constă în conștientizarea faptului că există și alte modalități de a înțelege realitatea și începerea „demersului” de regândire, de reconsiderare a propriilor concepții. Totul este perceput acum de către Sine (identitatea, etnicitatea, religia, cultura, ideologia, lumea) într-o nouă perspectivă, într-o nouă lumină. Nu există cale de întoarcere la fosta modalitate unilaterală de concepere;

- trezirea dialogică: o schimbare radicală de paradigmă, transformarea interioară a „sinelui”, care se deschide pluralității lumilor și perspectivelor, iar această deschidere modifică iremediabil propria lume;

- trezirea globală: schimbarea de paradigmă transformă relația dintre sine și sine, dintre sine și alții, dintre sine

și lume, conducând identitatea la/în una matură. Trezirea globală înseamnă ridicarea la un nivel de conștiință, de la care se poate observa că culturile, religiile, ideologiile sunt situate pe un fundal comun de realitate și că diferențele radicale sunt și ele situate într-un câmp al Unității. Această „trezire globală” se desfășoară și ea pe trei paliere diferite: tot mai profundă descoperire a „sinelui”; deschiderea unui dialog dinamic cu cei ce împărtășesc aceleași valori sau valori similare, acest nou tip de întâlnire desemnând un nou dialog provocator și „dramatic”; atingerea unei înțelegeri noi, globaliste asupra realității;

- transformarea personală și globală a vieții și a comportamentului: sinele trăiește într-o nouă conștiință globală, una dialogică.

Așadar, cultura nu poate exista, nici progresa în afara limbii. Ea poate fi interpretată drept cod cultural al națiunii, materializat în comunicare. În acest context, pluralismul cultural, care caracterizează lumea contemporană, trebuie să fie sesizat ca un factor pozitiv, ce contribuie la evoluția spirituală a societății, comunicarea interculturală fiind oportună și recomandabilă.

BIBLIOGRAFIE

1. Caune J., Cultură și comunicare. București: Ed. Cartea Românească, 2000.
2. Cuilenburg J., Scholten O., Noomen G., Știința comunicării. București, Ed. Humanitas, 2004.
3. Diaconescu F., Topor R., Marghescu G. Cultură, termeni și personalități. București, Editura Vivaldi, 2000.
4. Fiske John, Introducere în științele comunicării. Iași, Ed. Polirom, 2003.
5. Georgiu Grigore, Filosofia culturii, cultură și comunicare. București, 2013.
6. Oprea I., Curs de filosofia limbii. Suceava, Editura Universității, 2001.
7. O’Sullivan T., Hartley J., Saunders D., Montgomery M., Fiske J., Concepte fundamentale din științele comunicării și studiile culturale. Iași, Editura Polirom, 2001.
8. Pascu R., Comunicare interculturală. Sibiu, Editura Universității „L. Blaga”, 2007.

9. Repere ale comunicării interculturale. Coordonatori: Irina Frasin, Daniel Șandru. București, Ed. Prouniversitaria.

10. Stroe C., Filosofie. Cunoaștere. Cultură. Comunicare. București: Editura Lumina Lex, 2000, 167 p.

11. Tănase A., Cultură și civilizație. București, Editura Politică, 1977.

Prezentat: 2 aprilie 2018.

E-mail: stela.spinu@mail.ru

Tribuna tânărului cercetător



MODERNIZAREA SERVICIILOR PUBLICE - PRIORITATE A PROCESULUI DE REFORMĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

MODERNIZING OF PUBLIC SERVICES - A PRIORITY OF THE REFORM OF THE LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION

CZU: 351: 352 (478)

Ion POPOVICI,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Successful implementation of the local public administration reform depends on and is related to other reforms that need to be implemented in the Republic of Moldova, such as the Reform of Public Service Modernization or the National Decentralization Strategy. The provision of efficient, modern and efficient administrative public services to bring the citizen administration is one of the priorities of the public administration reform process, an administration that responds to the demands of the democratic society.

Keywords: *local public administration, reform, public service modernization, administrative capacity, strategy.*

REZUMAT

Realizarea cu succes a reformei administrației publice locale depinde și este conexă cu alte reforme, care trebuie implementate în Republica Moldova, precum Reforma de modernizare a serviciilor publice sau Strategia națională de descentralizare. Prestarea unor servicii publice administrative eficiente, moderne și eficiente, care să apropie administrația de cetățean, reprezintă una dintre prioritățile procesului de reformă a administrației publice, administrație care să răspundă cerințelor societății democratice.

Cuvinte-cheie: *administrație publică locală, reformă, modernizarea serviciilor publice, capacitate administrativă, strategie.*

Unul dintre subiectele care apare constant pe agenda publică din Republica Moldova în ultimul deceniu este nevoia unei reforme de substanță a administrației publice locale. Într-o lume aflată într-o permanentă schimbare, administrația publică din Republica Moldova nu este nici pe departe adaptată nevoilor economice sau ale cetățeanului, ci pare mai degrabă rămasă în anii tranziției, fără a avea o țință clară.

Realizarea cu succes a reformei administrației publice locale depinde și este conexă cu alte reforme, care trebuie implementate în Republica Moldova, precum *Reforma de modernizare a serviciilor publice* sau *Strategia națională de descentralizare*. Prestarea unor servicii publice administrative eficiente, moderne și eficiente, care să apropie administrația de cetățean, reprezintă una dintre prioritățile procesului de reformă a administrației

publice, administrație care să răspundă cerințelor societății democratice. Prioritățile de eficientizare a serviciilor publice pentru următorii ani au fost stabilite prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 966 din 09 august 2016 „Pentru aprobarea Planului de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021”. [1] Acest act normativ a fost aprobat pentru realizarea obiectivelor ce țin de modernizarea serviciilor publice prevăzute în *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020* [2] și *Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018* [3], precum și pentru onorarea angajamentelor față de partenerii de dezvoltare.

Pornind de la faptul că administrația publică locală este chemată să organizeze prestarea serviciilor publice de calitate și de la prevederile *Strategiei privind reforma administrației publice*, una dintre prioritățile căreia este modernizarea serviciilor publice, ne propunem să analizăm în ce măsură au fost realizate până la moment activitățile prevăzute de Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea *Strategiei*.

În prezent autoritățile administrației publice locale se confruntă cu probleme serioase la capitolul organizarea și dezvoltarea serviciilor publice administrative (realizate numai de stat prin instituțiile sale), eficientizarea prestării lor, reducerea sarcinilor administrative inutile și minimalizarea costurilor serviciilor, atât pentru beneficiari, cât și pentru prestatori, conform nevoilor și cerințelor beneficiarilor, asigurând un nivel înalt de calitate a serviciilor prestate.

Obiectivul general fixat de *Strategia privind reforma administrației publice* este dezvoltarea sistemului de prestare a serviciilor publice la nivel central și local. În prezent cele mai solicitate servicii publice administrative prestate la nivel local sunt eliberarea adeverinței despre

componența familiei (21% solicitări), avizul de plată a taxelor și impozitelor (15% solicitări), eliberarea certificatului despre locul de trai (13% solicitări), eliberarea certificatului despre posesia (lipsa) terenului agricol (11% solicitări). Alte servicii, precum extrasul din Registrul cadastral, certificatul de lipsă a datoriilor față de bugetul public național, certificatul de proprietate, certificatul despre lipsa carnetului de muncă și autorizația de amplasare a dispozitivelor publicitare, sunt solicitate în proporție de 10%. [4] Potrivit analizei diagnostic realizate de PNUD, cel mai frecvent solicită servicii administrative persoanele încadrate în câmpul muncii (circa 82% solicitări). [4]

Având în vedere faptul că reducerea sarcinilor administrative inutile trebuie realizată atât prin prisma măsurilor de simplificare a actelor normative care reglementează procesele derulate la nivelul autorităților administrației publice locale, cât și prin prisma soluțiilor de informatizare aplicabile, trebuie urmărită *corelarea prevederilor Strategiei privind reforma administrației publice cu Reforma de modernizare a serviciilor publice*. Considerăm necesară identificarea serviciilor care trebuie simplificate, astfel încât să se ofere o imagine de ansamblu a perspectivelor de simplificare pentru cetățeni la nivelul întregii administrații publice.

Serviciile care se vor încadra în nivelul cel mai înalt de prioritate vor avea în comun un număr de factori determinanți, și anume:

- costurile generate pentru cetățeni;
- complexitatea procedurii;
- relaționarea cu alte servicii propuse pentru simplificare;
- numărul anual ridicat al beneficiarilor.

În acest context obiectivele demersului de simplificare a serviciilor publice administrative de care beneficiază cetățenii ar putea fi următoarele:

- economisirea resurselor utilizatorilor

pentru accesarea serviciilor (financiare, timp, informa ionale, confort etc.);

- realizarea de efecte semnificative de antrenare  i în alte domenii de interac iune cu cetătenii;

- degrevarea autorităţilor publice de resurse implicate în interacțiunea cu cetătenii (timp, informa ionale, materiale, financiare, coresponden a etc).

Compartimentul „Modernizarea serviciilor publice” din *Strategia privind reforma administra iei publice* stabilește în calitate de obiectiv specific *Asigurarea unei abordări coordonate  i unificate fa a de modernizarea serviciilor publice*.  n acest sens este prevăzut un set de ac iuni, precum aprobarea „Metodologiei privind reingineria serviciilor publice”, „Metodologiei privind digitalizarea serviciilor publice”, „Standardelor universale minime de calitate pentru serviciile publice administrative”  i „Metodologiei-cadru de stabilire a tarifelor pentru serviciile publice prestate contra plată”. [2] Ac iunile respective sunt conexe  i trebuie corelate cu ac iunile stabilite în *Planul de ac iuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021  i Planul de ac iuni pentru implementarea Strategiei naționale de descentralizare 2012-2018*. Potrivit *Strategiei privind reforma administra iei publice*, procesul de modernizare a serviciilor publice începe cu reingineria serviciilor publice, ceea ce presupune regândirea fundamentală  i redesignul serviciilor publice în locul operării  mbunătă irilor. Astfel, vor fi eliminate serviciile publice dep  ite de timp sau comasate mai multe servicii în unul. După realizarea procesului de reinginerie, serviciile publice urmează a fi digitalizate. Astfel, va fi asigurat accesul on-line la toate serviciile publice administrative, inclusiv la nivel local. Serviciile publice trebuie să fie prestate strict în limitele standardelor de calitate. Acest fapt va asigura un nivel înalt de satisfac ie a

cetătenilor în legătură cu serviciile publice livrate. Totodată, este necesară aplicarea unor tarife transparente  i echitabile pentru serviciile publice prestate contra plată. Cadrul normativ trebuie ordonat  i clarificat, cu elaborarea principiilor  i modalităţilor de stabilire a tarifelor la serviciile prestate contra plată, bazat pe calculul pre ului de cost al serviciilor  i evaluarea obiectivă a tarifelor propuse. Ca rezultat, tarifele nu vor mai fi majorate arbitrar, pre ul de cost va fi unul rezonabil, iar beneficiarii nu vor mai percepe pre urile serviciilor ca surse de venituri suplimentare pentru prestatorii acestor servicii. [5, p. 31] Aceste inițiative trebuie  nso ite de crearea capacităţilor instituționale și fortificarea capacităţilor umane atât la nivelul Cancelariei de Stat c t  i al autorităţilor publice responsabile de prestarea serviciilor publice. [2] în acest sens urma să fie lansată în decembrie 2017 platforma de instruire pentru reingineria, digitalizarea  i prestarea serviciilor publice. Finalitatea acestei prevederi la moment este incertă.

Realizarea cu succes a acțiunilor enumerate depinde  i de realizarea descentralizării la nivel local, deoarece pentru a presta servicii calitative la nivel local este necesar de a crea un sistem de atribuire/transfer al competențelor între APC  i APL de ambele niveluri, caracterizat prin func ionalitate, claritate (roluri  i func ii specifice definite, inclusiv mecanisme de exercitare), stabilitate, corelare cu resursele disponibile  i cu capacitățile administrative ale unităţilor administrativ-teritoriale. Plus la aceasta, e necesară o abordare instituțională mai largă  i intercooperare a autorităţilor/institu iilor publice în prestarea serviciilor publice, pentru a facilita schimbul electronic de documente între autoritățile/instituțiile publice (inclusiv cu cele la nivel local), interoperabilitatea registrelor publice  i bazelor de date electronice de stat  i celor departamentale [5, p. 31].

Ca abordare generală, inițiativele de modernizare a serviciilor publice trebuie să urmărească plasarea în centrul atenției a cetățeanului și nu a instituției furnizoare, să integreze pe cât posibil toate procesele aferente unui serviciu și să garanteze securitatea informațiilor colectate și/sau prelucrate.

Demersurile de simplificare și raționalizare a serviciilor publice administrative la nivel central trebuie să fie susținute de măsuri de natură să faciliteze transpunerea și implementarea corespunzătoare la nivel local, acesta fiind în majoritatea cazurilor interfața cu cetățenii. Potrivit Raportului de monitorizare a implementării *Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020*, în rezultatul monitorizării gradului de realizare a 6 indicatori de rezultat, prevăzuți în acțiunile preconizate până în noiembrie 2017, din componenta „Modernizarea serviciilor publice” a *Planului de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020* nu a fost realizat în termen niciun indicator, realizat peste termen – 1, realizat parțial – 0, nerealizat/nu sunt cunoscute realizările – 5. [5, p. 32]

În Republica Moldova procesul de descentralizare, ca politică națională, nu are o continuitate certă și nu suferă îmbunătățiri substanțiale în timp. Ca efect, procesul de modernizare a serviciilor publice administrative de către autoritățile administrației publice locale nu este abordat consecvent. Una dintre problemele existente la moment ține de capacitățile reduse ale autorităților publice locale responsabile de prestarea serviciilor publice de a aplica cadrul metodologic de reinginerie a serviciilor publice. Cu toate că au fost elaborate unele instrumente pentru implementarea reingineriei serviciilor publice și a fost creată infrastructura de e-Guvernare, pentru digitalizarea acestora, exemple de reinginerie și digitalizare a

serviciilor publice prestate de autoritățile publice locale sunt foarte puține, din cauza că personalul autorităților nu cunoaște noile concepte și tehnici de reinginerie și digitalizare.

Procesul de modernizare a serviciilor publice gestionat defectuos poate conduce la o gamă largă de eșecuri: atât „erori prin omisiune”, atunci când statul nu reușește să facă ceva care ar îmbunătăți performanța economică/administrativă și „erori de acțiune”, atunci când statul face lucruri care duc la înrăutățirea performanței economice. [6, p. 20] Asemenea erori nu doar împiedică procesul modernizării serviciilor publice, care ar putea duce la o ofertă de servicii mai eficiente și echitabile, dar și are efecte negative privind credibilitatea autorităților locale.

Prin derularea coerentă și continuă a procesului de descentralizare, în perioada imediat următoare, vom putea asista la creșterea calității și eficienței serviciilor publice, iar administrațiile locale vor răspunde într-o măsură mai mare exigențelor cetățenilor și dezvoltării locale. În acest sens, dezvoltarea capacității administrațiilor publice locale devine o necesitate stringentă. O atenție specială trebuie acordată pregătirii specializate a personalului implicat în procesul de prestare a serviciilor publice. Trebuie întărite cunoștințele lor despre procesul de descentralizare, despre noile responsabilități și relații între diferitele structuri și organisme, astfel încât aplicarea măsurilor de reformă să conducă la o mai bună calitate a serviciilor publice oferite.

Legea privind descentralizarea administrativă definește noțiunea de capacitate administrativă ca ansamblu de resurse materiale, instituționale și financiare necesare pentru gestionarea și realizarea eficientă a competențelor ce revin unității administrativ-teritoriale, stabilind un singur criteriu de determinare a capacității

administrative: ponderea cheltuielilor administrative în veniturile proprii (cheltuielile administrative nu vor depăși 30% din suma totală a veniturilor proprii). [7] Din această perspectivă rezultatul evaluării capacității administrative realizate în ultimii ani a arătat că niciuna din localitățile rurale  i majoritatea absolută a raioanelor, supuse evaluării, nu dispun de capacitate administrativă. Ponderea veniturilor proprii în bugetele locale rar unde depășește 20%, iar cheltuielile administrative adesea ating peste 90% din suma totală a veniturilor proprii, ceea ce face ca autoritățile APL să fie dependente de autoritățile publice centrale [8, p. 9]. Descentralizarea poate deveni o modalitate eficientă de consolidare a capacității administrative la nivel local. Suportul administrației publice centrale este important pentru menținerea echității în cheltuielile pentru autoritățile APL  i pentru a asigura o formare adecvată. Totuși consolidarea capacității nu poate fi un program de formare uniform pe care administrația centrală îl distribuie colectivităților locale, fără a ține seama de realitățile individuale ale acestora.

Proiectul *Metodologiei de evaluare a capacității administrative a autorităților administrației publice locale de nivelul  nt i  i al doilea* fixează obiectivele procesului de evaluare a capacității administrative, printre care ponderea cea mai mare în baza

indicatorilor de evaluare o au Capacitatea funcțională de realizare a competențelor din domeniile proprii de activitate  i prestarea serviciilor publice  i Capacitatea de management financiar. Respectiv, acestea ar fi domeniile prioritare unde trebuie concentrate eforturile. [9]

Capacitatea administrativă exercitată la nivel local nu corespunde necesităților tot mai diverse ale comunităților locale. Soluția ar fi dezvoltarea capacității personalului din administrația publică locală de a exercita un management public modern, a livra servicii publice de calitate cetățenilor. La moment, una dintre prioritățile reformei administrației publice o reprezintă modernizarea serviciilor publice administrative prestate la nivel local.  ndeplinirea acestui deziderat se află într-o str nsă conexiune cu realizarea descentralizării la nivel local. Pentru a presta servicii de calitate la nivel local este necesar de creat un sistem de atribuire/transfer al competențelor între nivelul central  i local, caracterizat prin funcționalitate, claritate, stabilitate, corelare cu resursele disponibile  i cu capacitățile administrative ale unităților administrativ-teritoriale. Modernizarea serviciilor publice prestate de către administrația publică locală este, fără îndoială, o prioritate a reformei administrației publice, fără de care este imposibilă atingerea unor performanțe serioase în procesul de reformă.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Planului de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021 nr. 966 din 09.08.2016.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 265-276 din 19.08.2016.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr. 911 din 25.07.2016.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Planului de acțiuni a Guvernului pentru anii 2016-2018 nr. 890 din 20.07.2016.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 217-229 din 22.07.2016.
4. Servicii publice administrative prestate la nivel local: diagnostic și oportunități de e-transformare.  n: <http://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/library/>

inclusive_growth/servicii-publice-administrative-prestate-la-nivel-local--diagnos.html

5. Pârvan V., Raport de monitorizare a implementării Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”, Chișinău, 2018.

6. Krueger Ann, Eșecurile guvernării în procesul de dezvoltare. În: Journal of Economic Perspectives, 1990, 4 (3), p. 9-23.

7. Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 din 02.03.2007.

8. Raport de evaluare a capacității administrative a autorităților administrației publice locale, PNUD, 2010.

9. Metodologia de evaluare a capacității administrative a autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și al doilea (proiect). În: <http://www.descentralizare.gov.md/tabview.php?l=ro&idc=364&t=/PROIECTE-IN-DISCUITIE/Nomenclatorul-Competentelor&>

Prezentat: 10 aprilie 2018.

E-mail: nicupopovici.92@gmail.com

INVESTIȚIILE  N CONTEXTUL DEZVOLTĂRII DURABILE A ECONOMIEI: ASPECTUL METODOLOGIC

INVESTMENTS IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE ECONOMY: THE METHODOLOGICAL ASPECT

CZU: 330.322 : 338

Alexandru A. GRIBINCEA,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

 n lucrare sunt propuse patru etape de analiză, modelare  i rezolvare a problemelor investiționale, care pot asigura dezvoltarea durabilă a economiei naționale; este propusă metodologia: identificări inovațiilor în domeniul respectiv; alegerii orientării investițiilor; reparti iei investițiilor în spațiu, în timp; alegerii variantelor investițiilor. Metodologiile propuse sunt interpretate economic, exemplificate. Dezvoltarea economiei poate fi durabilă dacă se bazează pe inovații, pe un  ir de principii, restric ii.

Keywords: investments, innovations, sustainable development, models, variants, discount rate, update, benefit, profitable, GDP, efficiency.

REZUMAT

 n lucrare sunt propuse patru etape de analiză, modelare  i rezolvare a problemelor investiționale, care pot asigura dezvoltarea durabilă a economiei naționale; este propusă metodologia: identificări inovațiilor în domeniul respectiv; alegerii orientării investițiilor; reparti iei investițiilor în spațiu, în timp; alegerii variantelor investițiilor. Metodologiile propuse sunt interpretate economic, exemplificate. Dezvoltarea economiei poate fi durabilă dacă se bazează pe inovații, pe un  ir de principii, restric ii.

Cuvinte-cheie: investiții, inovații, dezvoltare durabilă, modele, variante, coeficient de discountare, actualizare, beneficiu, rentabilitate, PIB, eficiență.

Introducere. Actualmente, majoritatea companiilor, corpora iilor  i agenților economici con tientizeaz  importanța și responsabilitatea socială pentru viitoarele genera ii. Tot mai mulți investitori preferă să investească în afaceri, care corespund unor criterii ale societății sănatoase. Importan a responsabilității sociale pentru mijloacele investite spore te zi de zi, at t la nivel micro-, macroeconomic c t  i la nivel mondial. Tradi ional, UNCTAD prezintă comunității mondiale rezultatele activității

investiționale. Cercetările demonstrează că investițiile cresc, însă r m n nerezolvate multe întrebări privind utilizarea eficientă a resurselor epuizabile.

Gradul de investigare a temei. No iunea de competitivitate este dezbătută  i utilizată mai mult de două secole. Pe parcursul evolu iei economice, semnifica ia proceselor de dezvoltare economică cre te, însă adesea în detrimentul genera iilor viitoare, fără a  ine cont de resursele epuizabile  i consecințele utilizării defectuoase a resur-

selor materiale, umane și financiare. Importanța proceselor a sporit, polemizându-se dilema concurență – resurse – economie durabilă. Nu în ultimul rând, redundanța noțiunii naște controverse privind dezvoltarea ascendentă în favoarea generațiilor viitoare. Conceptul a stârnit un viu ecou printre savanți, politicieni, publicul larg, dar mai puțin printre oamenii de afaceri. Problema a fost discutată la World Economic Forum, Kyoto, Rio-de-Janeiro, stipulată în Strategia 2030 [1] etc. Problema a fost polemizată în diverse surse bibliografice, rapoarte ale organizațiilor economice internaționale și regionale, de astfel de savanți ca Michael Porter [10], Krugman și Venables [6], Martin, Robu Tudor [11], Felea Adrian Ioan [4]. Pe parcursul dezvoltării societății au fost elaborate și publicate mai multe teorii și puncte de vedere cu privire la competitivitate. Dintre acestea am ales să prezentăm teoria celebrului economist Michael Porter care, în cartea sa, intitulată „The Competitive Advantage of Nations” („Avantajul Competitiv al Națiunilor”), publicată în anul 1990, prezintă așa-numitul diamant al competitivității, o altă teorie prezentată este modelul celor nouă factori lansată de către profesorul Dong-Sung Cho de la Universitatea Națională din Seoul, ultima fiind a lui Stephane Garelli (2004), teorie care a apărut în celebra publicație a Institutului pentru Managementul Dezvoltării (IMD) și anume, World Economic Yearbook, în anul 2004, denumită „cubul competitivității”. De rând cu conceptul competitivității, putem remarca lucrările savanților din Republica Moldova Tudor Robu [11], Corneliu Munteanu [9], M. E. Porter [10], Marcel Chistruga [3], Eduard Frumusachi [5] și al., care au investigat specificul creșterii economice, ralierea la exigențele UE, securitatea economică în condiții de globalizare și regionalizare prin prisma dezvoltării durabile. Dezvoltarea economică invocă previziunea mediului durabil prin raportul „Viitorul nostru comun”,

în care apare și prima definiție a durabilității: „Dezvoltarea durabilă este dezvoltarea care urmărește satisfacerea nevoilor prezentului, fără a compromite posibilitatea generațiilor viitoare de a-și satisface propriile nevoi”. Problemele au fost discutate, au fost semnate acorduri, dar problema, în esență, rămâne nerezolvată.

Scopul investigației constă în cercetarea metodologiei investițiilor în contextul dezvoltării durabile a economiilor naționale.

Mesajul cercetării derivă din strategia dezvoltării economiilor, inclusiv Republica Moldova, poate și trebuie să devină mai competitivă pe plan global, dezvoltându-se în aspect inovațional, dar ținând cont de starea social-economică a generațiilor care vin.

Cercetare și analiză. Dezvoltarea durabilă a economiei depinde, în primul rând, de corectitudinea selectării, pentru investiții, a inovațiilor în domeniul respectiv. Reproducerea, prin investiții, a fondurilor productive aflate în circuit, fără a ține seama de inovațiile apărute în țară, în exterior, creează premise pentru deprecierea morală a acestora (a fondurilor). Identificarea investițiilor este o componentă importantă a procesului de asigurare durabilă a economiei. Această întreprindere necesită a fi consultată de propriii experți, de experți din exterior, de outsourcing. La baza investițiilor este necesar de pus un plan. Altfel spus, investițiile trebuie programate. Planul (programul) presupune:

- a) identificarea inovațiilor în domeniul respectiv;
- b) alegerea orientării investițiilor;
- c) reparația investițiilor în spațiu și timp;
- d) alegerea variantelor investițiilor.

Doar respectarea acestor 4 etape poate asigura dezvoltarea durabilă a economiei (fig. 1). Alegerea orientării investițiilor este specifică pentru toate nivelurile economiei naționale: micro-, miezo-, macro-. La nivelul macro- alegerea orientării constă în a stabili

 n ce ramuri ale economiei Republicii Moldova, în baza căror inovații  i în ce propor ii necesită a fi făcute investițiile pentru a realiza o eficiența maximă. Este lesne de stabilit, că această problemă face parte din categoria problemelor de reparti ie [1]. Fondul total de investiții poate fi determinat după „regula de aur”, care constă în a  mp r i fondul total de investiții, prevăzut pentru perioada respectivă, între ramurile economiei naționale, astfel încât efectul total al investițiilor, bazate pe inovații, să fie maxim.

Notăm:

i - ramura economiei naționale;

I_i - investițiile în ramură.

Firesc e că $I = \sum_{i=1}^n I_i$. Importantă este structura investițiilor în profilul ramurilor. Aceasta (structura) depinde, în mare măsu-

r , de specificul ramurii, de importanța economică a acesteia, de volumul inovațiilor apărute în domeniul respectiv.

Notăm: $\lambda_i = \frac{I_i}{I}$ - cota-parte a investițiilor din ramura $i, i=1,2,\dots,n$, în volumul total de investiții I .   Din rela ia

$$\frac{I_1}{I} + \frac{I_2}{I} + \dots + \frac{I_i}{I} + \dots + \frac{I_n}{I} = \sum_{i=1}^n \frac{I_i}{I} = \frac{I}{I} = 1$$

rezultă că $\lambda_i = \frac{I_i}{I} = 1$. Altfel, $0 \leq \lambda_i \leq 1$

spus, coeficientul $\lambda_i, i=1,2,\dots,n$ cuantifică structura investițiilor din economia

națională. Coeficien ii $\lambda_i, i=1,2,\dots,n$ în nicio ramură nu are loc o decapitalizare, deci $\lambda_i \geq 0$... Not nd cu Y mărimea PIB

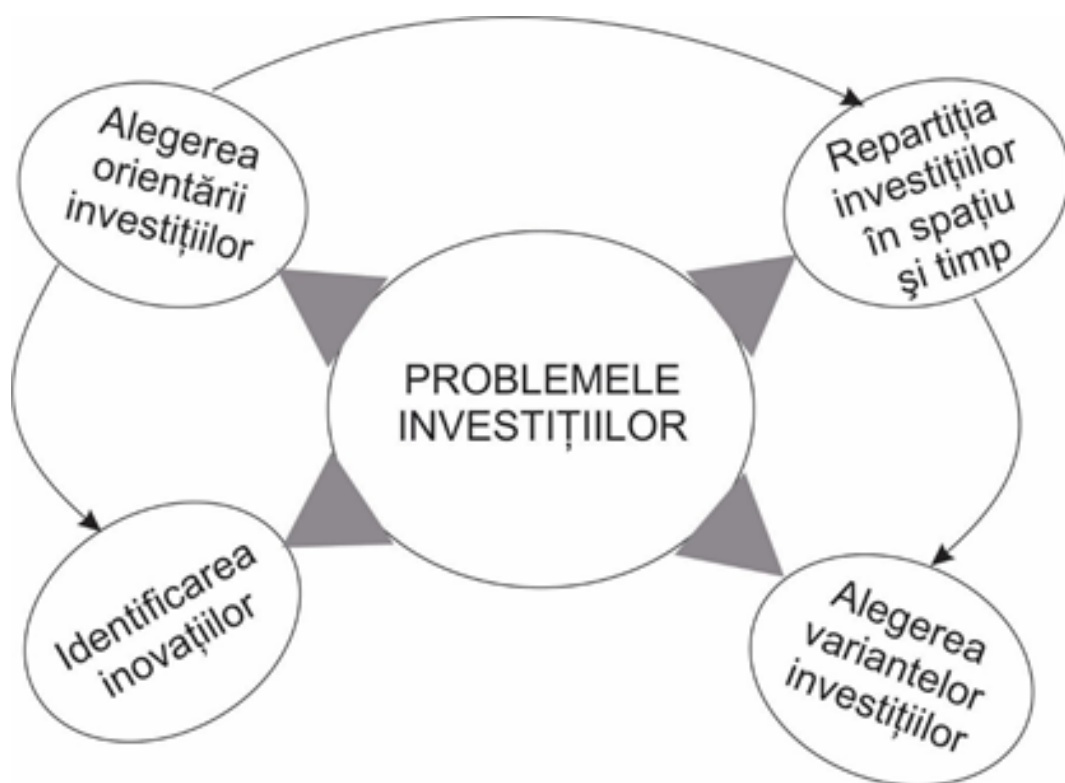


Fig. 1. Schema-bloc „Problemele investițiilor”.

Sursa. Cercetările autorului.

în decursul unei anumite perioade; ΔY_i sporul PIB în ramura $i, i = 1, 2, \dots, n$. Sporul

PIB în economia națională $\Delta Y = \sum \Delta Y_i$. Cunoșcând cuantumul investițiilor și sporul PIB în profitul ramurilor, putem determina eficiența specifică (la o unitate de investi-

ții) $\frac{\Delta Y_i}{I_i} = \beta_i \quad i = 1, 2, \dots, n$. Produsul dintre eficiența specifică (β_i) și volumul investi-

țiilor I_i , determinăm eficiența investițiilor β_i în profilul ramurilor ($\beta_i \cdot I_i$). Sporul PIB poate fi exprimat sub forma:

$$\Delta Y = \sum \Delta Y_i = \sum \frac{\Delta Y_i}{I_i} \cdot I_i = \sum \beta_i I_i = \sum \beta_i \frac{I_i}{I} \cdot I = \sum \beta_i \lambda_i I = I \left(\sum \beta_i \lambda_i \right)$$

Sau $\frac{\Delta Y}{I} = \sum_{i=1}^n \beta_i \lambda_i \Rightarrow \max$, fiind îndeplinit un sistem de condiții de echilibru (Tabelul 1).

Investițiile orientate spre realizarea unor inovații, care sunt direcționate spre eficien-

Tabelul 1. Indicatorii investițiilor [cercetările autorului].

Ramura i	Investiția I_i	Coeficienți ai structurii investițiilor	Creșterea PIB în ramura i	Eficiența specifică a investiției I_i în ramura i	Eficiența investiției I_i în ramura i
1	I_1	$\frac{I_1}{I} = \lambda_1$	ΔY_1	$\frac{\Delta Y_1}{I_1} = \beta_1$	$\beta_1 \cdot I_1$
2	I_2	$\frac{I_2}{I} = \lambda_2$	ΔY_2	$\frac{\Delta Y_2}{I_2} = \beta_2$	$\beta_2 \cdot I_2$
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
I	I_i	$\frac{I_i}{I} = \lambda_i$	ΔY_i	$\frac{\Delta Y_i}{I_i} = \beta_i$	$\beta_i \cdot I_i$
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
n	I_n	$\frac{I_n}{I} = \lambda_n$	ΔY_n	$\frac{\Delta Y_n}{I_n} = \beta_n$	$\beta_n \cdot I_n$
Total	$\sum_{i=1}^n I_i = I$	$\sum_{i=1}^n \lambda_i = 1$	$\Delta Y = \sum_{i=1}^n \Delta Y_i$	$\sum_{i=1}^n \beta_i$	$\sum_{i=1}^n \beta_i I_i$

tizarea proceselor economiei, spre asigurarea unei dezvoltări durabile a economiei Republicii Moldova, presupun anumite cheltuieli, costuri suportate în perioade de timp diferite.  n aceste cazuri este necesar de a asigura „comensurabilitatea” resurselor financiare după puterea de cumpărare a banilor din diferite perioade de timp [13]. Comensurabilitatea este asigurată prin „metodele actualizării” care au în vedere principiul: valoarea prezentă a unui bun nu este identică cu valoarea aceluia i bun peste un anumit număr de ani. Deci apare problema scontării sau actualizării puterii de cumpărare a banilor. Este lesne de stabilit principiul: cu c t valoarea unui bun este mai îndepărtată în timp, cu atât are o pondere mai mică în puterea de cumpărare. Evoluția „deprecierii” banilor în timp poate fi interpretată prin metoda dobânzii. Admitem o sumă ini ială de 1 leu, plasată cu o dob ndă compusă de $d\%$. La sf r itul primului an banii din bancă vor constitui deja $(1+d)$; în anul doi: $(1+d) + (1+d)d = (1+d)^2$; la sf r itul anului 3: $(1+d)^2 + (1+d)^2(1+d) = (1+d)^3$ etc. După t ani banii din bancă vor constitui: $(1+d)^{t-1} + (1+d)^{t-1}(1+d) = (1+d)^t$. [8] Deci banii „de azi” sunt trecu i în banii „de mâine” după rela ia $S = (1+d)^t$, unde S este suma de bani la sf r itul anului t ;

d - nivelul dobânzii bancare; t - numărul de ani. Evoluția banilor poate fi interpretată pe axa timpului (Fig. 1).

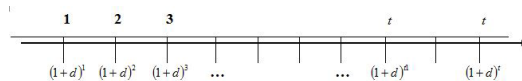


Fig. 1. Interpretarea grafică a evolu iei creșterii numerice a sumei de bani în timp.

Sursa: cercetările autorului.

Pentru a trece puterea de cumpărare a banilor de la sf r itul anului 1 la începutul anului 1, suma de bani de $(1+d)$ trebuie  nmul it  cu un factor pentru a obține 1 leu, adică cu $\frac{1}{1+d}$; trecerea banilor de la sf r itul anului 2, după puterea de cumpărare, la începutul anului 1, elaborăm factorul $\frac{1}{(1+d)^2}$ etc.; banii de la sf r itul anului t în anul 1 vor avea o putere de cumpărare de $\frac{1}{(1+d)^t}$ numit factorul de scontare sau de actualizare [8].  n limbajul formalizat factorul de scontare poate fi scris:

$$V_t = \frac{1}{(1+d)^t}, \text{ unde}$$

V_t - valoarea prezentă a unui leu din anul t în anul ini ial, cu o rată a dobânzii de $d\%$. Factorul de scontare sau de actualizare oferă posibilitatea de a se determina valoarea actuală a unei sume ce urmează a fi încasată (plătită) după o perioadă de 1,2,3,..., t ani.  n procesul investițional metoda scontării se folose te în mod frecvent pentru a stabili valoarea costurilor viitoare sau a beneficiilor

Tabelul 2. Suma tuturor veniturilor [cercetările autorului].

Anul	1	2	...	t	...	T	Total
Venit de încasat	V	V	...	V	...	V	$T \cdot V$
Valoarea actualizată a veniturilor încasate	$V_1 = \frac{V}{1+d}$	$V_2 = \frac{V}{(1+d)^2}$		$V_t = \frac{V}{(1+d)^t}$		$V_T = \frac{V}{(1+d)^T}$	$V \left(\sum_{i=1}^T \frac{1}{(1+d)^i} \right)$

(profiturilor) viitoare [7; 12]. Metoda discountării sau a actualizării „pleacă” de la viitor spre prezent, pe când metoda dobânzii compuse „privește” din prezent în viitor [2]. Trebuie comensurate și veniturile realizate în urma implementării în procesele productive a unor inovații. De pe urma realizării unui obiectiv de investiții se obține anual suma de încasări (venituri) de timp de ani în care dobânda de $d\%$, suma tuturor valorilor pentru toți anii T se prezintă astfel (Tabelul 2).

Metoda „factorului de discountare” se utilizează în procesul pentru compararea potențialului unui proiect de realizare a unor inovații cu al altor proiecte. În acest caz, de regulă, sunt folosiți indicatorii:

1. raportul beneficiu către

$$\cos t = \frac{\text{valoarea actualizată a beneficiilor}}{\text{valoarea actualizată a costurilor}};$$

2. valoarea netă actualizată = valoarea actualizată a beneficiilor – valoarea actualizată a costurilor;

3. rata internă a rentabilității = rata de discountare a beneficiilor să fie egală cu valoarea actualizată a costurilor.

Altfel spus, profitul marginal să fie egal cu zero (condiția de existență a valorii externe). Dobânda, costul oportunității al capitalului, cu care ar urma să se compare variantele, se situează în intervalul 6-16% în dependență de dobânda bancară reală, de nivelul inflației. Fiecare obiectiv „A” este „urmărit” de riscul de a deveni moral depășit [3]. Progresul tehnico-științific, apariția tehnologiilor informaționale pot „scoate” în orice moment din circuitul economic orice inovație. Longevitatea de funcționare a obiectivului, în ultimii ani, este în descreștere [9]. Deci numărul anilor în care se fac eforturi de investiții trebuie să fie minim [9; 11]. În acest context, variantele investiționale trebuie comparate nu numai după nivelul rentabilității obiectivului, ci și după perioada minimă

de recuperare a eforturilor investiționale. În cazul unui obiectiv „A”, cu un cost de investiții de 1 mln. lei, ce urmează a fi executat în t ani și la care valoarea reziduală a fondurilor fixe, considerată drept beneficiu, după ani de exploatare este mln. de lei, dobânda de $d\%$ și beneficiile actualizate, după primul an și apoi pentru fiecare an în parte constituie: (Tabelul 3).

Conform datelor din tabelul 3, în primii ani sunt numai costuri, costurile de exploatare, beneficiile sunt zero; rentabilitatea se stabilește pe perioada de la începerea lucrărilor până la scoaterea din uz a fondului fix; la determinarea valorii nete a proiectului se iau în considerare și costurile de investiții. Raportul dintre beneficiile totale actualizate și costurile totale

$$\text{constituie: } \frac{B \left(\sum_{t=1}^n \frac{1}{(1+d)^{t+\theta}} \right) + R \cdot \frac{1}{(1+d)^n}}{\sum_{t=1}^n \frac{1}{(1+d)^t} + C \left(\sum_{t=1}^n \frac{1}{(1+d)^{t+\theta}} \right)} \geq 1$$

Dacă raportul de mai sus este subunitar, proiectul de investiții trebuie respins.

Beneficiul net, valoarea netă actualizată

$$\text{este: } B \left(\sum_{t=1}^n \frac{1}{(1+d)^{t+\theta}} \right) + R \cdot \frac{1}{(1+d)^n} - \sum_{t=1}^n \frac{1}{(1+d)^t} + C \left(\sum_{t=1}^n \frac{1}{(1+d)^{t+\theta}} \right)$$

În procesul de selectare a variantelor ce presupun investiții în inovații cu influență pozitivă asupra dezvoltării durabile a economiei Republicii Moldova timpul constituie un factor important. Procesul investițional durează în diferite cazuri diferit. Inovațiile sunt factorul care poate scoate din uz unele tehnologii, fonduri productive, generează necesități de efectuare de noi investiții. Specificul investițiilor, în aceste cazuri, prin natura sa nu reproduce fondurile tehnologiilor productive tradiționale, acestea sau sunt totalmente eliminate din circuitul economic, sau sunt înlocuite cu altele principial noi fără de precedent în timp și în spațiu. Investițiile pot fi analizate în baza unui șir de indicatori tehnico-economici. Criteriul de selectare a variantei optime este eficiența economică. Analiza indicatorilor

Tabelul 3. Costuri de investiții și exploatare, realizări (mln. lei) [cercetările autorului]

<i>Costuri de investiții și exploatare</i>					<i>Realizări</i>	
Anul	Efort de investiții	Costuri de exploatare	Total costuri	Total costuri actualizate	Beneficii totale	Beneficii totale actualizate
1	I_1	0	I_1	$I_1 \cdot \frac{1}{1+d}$	0	0
2	I_2	0	I_2	$I_2 \cdot \frac{1}{(1+d)^2}$	0	0
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
t	I_t	0	I_t	$I_t \cdot \frac{1}{(1+d)^t}$	0	0
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
t_1	I_{t_1}	0	I_{t_1}	$I_{t_1} \cdot \frac{1}{(1+d)^{t_1}}$	0	0
t_1+1	0	C	C	$C \cdot \frac{1}{(1+d)^{t_1+1}}$	B	$B \cdot \frac{1}{(1+d)^{t_1+1}}$
t_1+2	0	C	C	$C \cdot \frac{1}{(1+d)^{t_1+2}}$	B	$B \cdot \frac{1}{(1+d)^{t_1+2}}$
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
$t_1+\theta$	0	C	C	$C \cdot \frac{1}{(1+d)^{t_1+\theta}}$	B	$B \cdot \frac{1}{(1+d)^{t_1+\theta}}$
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
t_2	0	C	C	$C \cdot \frac{1}{(1+d)^{t_2}}$	B	$B \cdot \frac{1}{(1+d)^{t_2}}$
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
Total	$\sum_{i=1}^t I_i$	$(t_2 - t_1)C$	$\sum_{i=1}^t I_i + (t_2 - t_1)C$	$\sum_{i=1}^t I_i \cdot \frac{1}{(1+d)^i} + C \left(\sum_{i=t_1}^{t_2} \frac{1}{(1+d)^i} \right)$	$(t_2 - t_1)B + B$	$B \left(\sum_{i=1}^{t_1} \frac{1}{(1+d)^i} \right) + R \cdot \frac{1}{(1+d)^{t_2}}$

tehnico-economici este condi ionat  de nivelul cunoa terii de către factorii deciden i a situației specifice a ramurii, a ponderii inova iei respective în procesele productive. Cu c t cunoa tin ele decidenților sunt mai extinse, mai profunde în domeniul inova iei respective, cu atât factorul de decizie are

posibilitatea de a accepta varianta cea mai potrivită situației create.

Formule de calcul:

• Coeficient de decontare:

$$\frac{1}{(1+0.06)^t}, \text{ unde } t - \text{anul}$$

$$\frac{1}{(1+0.06)^1} = 0,94$$

$$\frac{1}{(1+0.06)^2} = 0,88$$

$$\dots \frac{1}{(1+0.06)^2} = 0,88$$

• Investiție /Cost/Beneficiu actualizat:

$$I_{act} = I_{neact} \times Coef. \text{discountare} = \dots$$

$$C_{act} = C_{neact} \times Coef. \text{discountare} = \dots$$

$$B_{act} = B_{neact} \times Coef. \text{discountare} = \dots$$

Var. I

$$R_{neact} = \frac{Total(B_{neact})}{Total(I_{neact}) + Total(C_{neact})} = 1,33$$

$$R_{act} = \frac{Total(B_{act})}{Total(I_{act}) + Total(C_{act})} = 1,16$$

Var. II Similar cu var. I formula

$$R_{neact} = 1,40$$

$$R_{act} = 1,18$$

Var. III Similar cu var. I formula

$$R_{neact} = 1,33$$

$$R_{act} = 1,11$$

Concluzie. Cea mai rentabilă variantă de investiție din cele 3 este varianta 2, deoarece rentabilitatea sa actualizată este cea mai mare =1,18. Managerul trebuie să aleagă anume această variantă pentru a avea rentabilitate maxim posibilă.

Exemplul 1.

Managerul întreprinderii examinează 3 variante de substituire a fondurilor moral depășite cu fonduri inovate: 3 variante de investiții, având date inițiale pentru fiecare variantă, să calculăm rentabilitatea acestora. Trebuie de luat în calcul și actualizarea banilor pe parcursul mai multor ani, astfel se va putea calcula rentabilitatea nominală.

Se dă:

Varianta 1:	Varianta 2:	Varianta 3:	Unde:
$I_1 = 15000;$	$I_1 = 10 \cdot I_1;$	$I_3 = 10 \cdot I_1;$	$I =$ investiția inițială
$C_1 = 0,1 \cdot I_1;$	$C_2 = 0,05 \cdot I_2;$	$C_3 = 0,05 \cdot I_3;$	$C =$ cost de exploatare
$B_1 = 0,4 \cdot I_1;$	$B_2 = 0,35 \cdot I_2;$	$B_3 = 0,35 \cdot I_3;$	$B =$ beneficiu
$r_1 = 0,06.$	$r_2 = 0,06.$	$r_3 = 0,06.$	$r =$ dobânda bancară

La etapa alegerii variantelor investițiilor problema constă în alegerea combinației optime din variantele de la etapele precedente. În principiu, și la această etapă poate fi elaborat un model economico-matematic după criteriul: minimum cheltuieli totale de construcție și de exploatare a combinației respective [2; p. 45].

Concluzii. Dezvoltarea durabilă a economiei depinde de nivelul științific argumentat la etapele: identificarea listei tuturor inovațiilor apărute în domeniul respectiv; alegerea orientării investițiilor; repartizarea optimă a investițiilor în spațiu și în timp; alegerea variantelor plauzibile. Dezvoltarea durabilă a economiei poate fi realizată dacă investițiile vor fi tratate sistemic în baza inovațiilor, în baza modelării matematice a tuturor calculelor. Nu este secundă nici „regula de aur” a acumulărilor productive. Volumul investițiilor necesită a fi calculate după această regulă. Admiterea unui volum de investiții: mai mare; mai mic, decât volumul optim va avea impact negativ asupra consumului neproductiv și deci asupra cererii, asupra dezvoltării durabile a economiei în ansamblu. Dezvoltarea durabilă necesită inclusiv crearea unei baze de date necesare pentru formularea și soluționarea problemelor respective. Pornind de la situația, că rata bancară este constituită din rata reală plus rata inflației, toate variantele supuse analizelor trebuie să conțină: variante optimiste; variante pesimiste. Un indicator important este și perioada de recuperare a investițiilor. Ținând cont de marea intensitate de apariție a inovațiilor, unele obiective pot deveni moral depășite inclusiv în perioadele de construcție a obiectivului. Prioritate, în acest caz, trebuie acordată variantelor cu perioada de recuperare minimă.

Coeficient de discount	Anul	Varianta 1.			Varianta 2.			Varianta 3.		
		$I_1^{neact.}/I_1^{act.}$	$C_1^{neact.}/C_1^{act.}$	$B_1^{neact.}/B_1^{act.}$	$I_2^{neact.}/I_2^{act.}$	$C_2^{neact.}/C_2^{act.}$	$B_2^{neact.}/B_2^{act.}$	$I_3^{neact.}/I_3^{act.}$	$C_3^{neact.}/C_3^{act.}$	$B_3^{neact.}/B_3^{act.}$
0,94	1	9000/8460	-	-	90000/84600	-	-	135000/126900	-	-
0,88	2	6000/5280	-	-	60000/52800	-	-	90000/79200	-	-
0,83	3	-	1500/1245	6000/4980	-	7500/6225	52500/43575	-	5635/4669	67500/56025
0,79	4	-	1500/1185	6000/4740	-	7500/5925	52500/41475	-	5635/4444	67500/53325
0,74	5	-	1500/1110	6000/4440	-	7500/5550	52500/38850	-	5635/4163	67500/49950
0,70	6	-	1500/1050	6000/4200	-	7500/5250	52500/36750	-	5635/3938	67500/49950
0,66	7	-	1500/990	6000/3960	-	7500/4950	52500/34650	-	5635/3713	67500/44550
Total		15000/13740	7500/5580	30000/22320	15000/13740	37500/27900	262500/195300	225000/206100	28125/20925	337500/251100

BIBLIOGRAFIE

1. Agenda de Dezvoltare Durabilă Moldova - 2030 la contextul național. În: <http://cancelaria.gov.md/ro/content/guvernul-republicii-moldova-demarat-procesul-de-adaptare-agendei-de-dezvoltare-durabila-2030>
2. Bajura Tudor. Procesul investițional și asigurarea tehnică actuală a sectorului agricol autohton. „Economie și sociologie”, nr. 1-2, 2017.
3. Chistruga Marcel. Evoluția dezvoltării economice a țărilor Europei Centrale și de Est în perioada postintegrare. Teză de doctor. Chișinău: ULIM, 2009.
4. Felea Adrian Ioan. Creșterea competitivității economiei românești în contextul dezvoltării durabile. Teză de doctor. Oradea, 2014.
5. Frumusachi Eduard. Globalizarea ca tendință a dezvoltării economice: perspective pentru Republica Moldova. Teză de doctor. Chișinău: USM, 2006.
6. Krugman, Paul. Inequality and the City. The New York Times. November 30, 2015.
7. Lange Oskar. Decizii Optime. București: 1970.
8. Maximilian S. Matematici aplicate în economie. Chișinău: USM, 2013.
9. Munteanu Corneliu. Asigurarea securității economice durabile a Republicii Moldova în procesul asocierii la Uniunea Europeană. Teză de doctor. Chișinău: ASEM, 2016.
10. Porter M. E. The Competitive Advantage of Nations, Free Press, New York, 1990.
11. Robu Tudor. Specificul dezvoltării economiei în Republica Moldova. Teză de doctor. Chișinău: USM, 2016.
12. Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2030”. În: <https://www.expert-grup.org/ro/activitate/proiecte/item/1461-strategia-nationala-de-dezvoltare-moldova-2030>
13. Țâu Nicolae. Globalizarea, probleme contemporane și tendințe de dezvoltare a afacerilor internaționale. „Economie și sociologie”, nr. 3/2016.

Prezentat: 15 ianuarie 2018.

E-mail: agribincea1993@gmail.com

MANAGEMENTUL RESURSELOR UMANE DIN CADRUL ADMINISTRA IEI PUBLICE LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA: PROBLEME  I SOLUȚII

HUMAN RESOURCES MANAGEMENT WITHIN THE LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA: PROBLEMS AND SOLUTIONS

CZU: 005.96:352 (478)

Leonid BOAGHI,
doctorand, Academia de Administrare Public 

SUMMARY

The article elucidates a number of issues and causes that generate these issues within the local public administration on human resources management. Human resources management within an LPA is a factor that determines the efficiency and effectiveness of the activities of that authority, but also the impact at the community level. When this process is distorted, the functions are executed precariously and some are not generally fulfilled, and all these facts add a budget deficit, problems arise, public services are poorly provided or are generally lacking. This thesis is valid for the local public administration in the current situation in the country.

Keywords: *management, human resources, local public administration, salary system, civil servants, effective limit.*

REZUMAT

Articolul elucidează o serie de probleme  i cauze care generează aceste probleme din cadrul administra iei publice locale privind managementul resurselor umane. Managementul resurselor umane în cadrul APL reprezintă un factor care determină eficiența  i eficacitatea activităţilor respectivei autorităţi, dar  i impactul la nivel de comunitate. Atunci c nd acest proces este distorsionat, func iile se execută precar, iar unele nu sunt îndeplinite în general, iar la toate aceste fapte mai adăugăm  i un deficit bugetar, apar problemele, serviciile publice sunt prestate necalitativ ori, în general, lipsesc. Teza dată este valabilă pentru administra ia publică locală în conjunctura actuală din țară.

Cuvinte-cheie: *management, resurse umane, administrație publică locală, sistem salari-zare, funcționari publici, efectiv limită.*

Administrația publică reprezintă totalitatea autorităţilor formate în scopul satisfacerii interesului general al oamenilor, fie in dimensiunile teritoriale ale

 ntregului stat, fie in dimensiunile unei unităţi administrativ-teritoriale. Pentru a- i exercita atribuțiile sale, administra ia publică are nevoie de anumite mij-

loace. Prin mijloace se înțeleg acele resurse care permit autorităților administrației publice, utilizându-le, să satisfacă necesitățile populației administrate. Știința administrației evidențiază un ansamblu de resurse, care au capacitatea de a interacționa între ele și de a forma prin aceasta substratul organizatorico-funcțional, material, financiar și informațional-documentar al autorităților administrației publice. Ansamblul resurselor administrației publice constă din următoarele părți componente:

a) resursele umane reprezintă totalitatea angajaților din administrația publică, care în virtutea funcțiilor deținute asigură funcționalitatea administrației publice și contribuie la îndeplinirea sarcinilor sale;

b) resursele materiale constituie totalitatea bunurilor mobiliare și imobiliare de care dispune administrația publică și care formează mijloacele necesare pentru funcționarea administrației publice și pentru satisfacerea necesităților populației;

c) resursele financiare subsumează totalitatea mijloacelor bănești ale statului și ale unităților administrativ-teritoriale acumulate în ordinea stabilită și predestinate pentru acoperirea cheltuielilor de menire publică intru satisfacerea necesităților vitale ale membrilor comunității;

d) resursele informaționale înglobează totalitatea mijloacelor documentare, legislative, normative, bibliografice, mediatice, tehnico-electronice utilizate în scopul formării unui spațiu informațional lucrativ pentru autoritățile administrației publice, precum și în relațiile acestora cu cetățenii.

Acest ansamblu de resurse are capacitatea de a interacționa între ele. În acest sens, se poate spune că numai acțiunea lor conjugată, luată împreună, poate să asigure activitatea eficientă a adminis-

trației publice. Toate tipurile de resurse sunt importante, lipsa sau limitarea măcar a unui component al lor conduce la dificultăți în exercitarea normală a funcțiilor de către autoritățile administrației publice. [1]

În literatura de specialitate întâlnim mulți autori care dau prioritate unei resurse sau alteia. Cele mai frecvente controverse întâlnim între adepții importanței resurselor financiare și umane. Din experiența și istoria funcționării instituțiilor statale, practica demonstrează că cele mai importante resurse sunt resursele umane.

Din cele mai vechi timpuri, chiar de la apariția sa, administrația publică a dispus, alături de alte resurse, și de resurse umane care i-au asigurat activitatea. O administrație dotată bine cu mijloace materiale, financiare și informaționale de mare valoare, dar care nu dispune de resurse umane pregătite la nivelul exigențelor timpului, nu-și poate îndeplini sarcinile care stau în fața ei. Din aceasta reiese rolul deosebit al resurselor umane în activitatea administrației publice. Constituind totalitatea angajaților autorităților administrației publice, resursele umane îndeplinesc următoarele funcții:

- **funcția organizatorică** care constă în acțiunile de organizare a activității autorităților administrației publice prin planificarea acestor activități și întreprinderea de măsuri privind realizarea celor planificate. Aceasta presupune asigurarea consecutivității, continuității și ireversibilității în desfășurarea activității administrative;

- **funcția de conducere** rezidă în faptul că acțiunile resurselor umane influențează direct procesul administrativ prin promovarea sarcinilor care stau în fața administrației și prin contribuția la îndeplinirea lor. Îndeosebi aceasta se referă la acei reprezentanți ai resurselor

umane, care exercită acţiuni manageriale prin care influenţează şi asigură realizarea sarcinilor administraţiei publice;

- **funcţia de executare** derivă din faptul că administraţia publică este o acţiune a puterii executive şi activitatea angajaţilor săi ţine de punerea în aplicare a deciziilor instituţiilor politice ale statului.  n acest scop funcţionarii desf soar  o vastă activitate de executare a prevederilor legilor şi a altor acte normative;

- **funcţia analitică** constă în efectuarea de către angajaţii administraţiei publice a analizei permanente a procesului de administrare în scopul unei mai bune organizări şi funcţionări a autorităţilor administraţiei publice şi, respectiv, a îmbunătăţirii efectelor activităţii acestora. Exerciţarea acestei funcţii presupune necesitatea prezenţei aptitudinilor creative la funcţionarii publici;

- **funcţia de pregătire** a proiectelor de decizie care se manifestă sub două modalităţi. Pe de o parte, personalul din administraţia publică participă la elaborarea proiectelor de decizii politice, în special a proiectelor de lege, ulterior adoptate de legislativ, iar pe de altă parte, funcţionarii din administraţia publică pregătesc proiecte de decizii ale organelor administraţiei publice pentru punerea în aplicare a prevederilor legale. Prin aceasta funcţionarii participă la formarea cadrului normativ de activitate a administraţiei publice;

- **funcţia de control** prin care personalul participă la verificarea execuţiei deciziilor adoptate şi îndeplinirea sarcinilor care stau în faţa autorităţilor administraţiei publice, asigurând continuitatea şi consecutivitatea activităţii administrative.  n urma activităţilor de control se fac modificări şi completări în acţiunile planificate, folosind posibilităţile procesului decizional;

- **funcţia de asistenţă informaţională** constă în folosirea posibilităţilor documentării administrative pentru asigurarea informaţională a activităţii autorităţilor administraţiei publice, d ndu-i acestei activităţi, prin aceasta, un caracter argumentat. Personalul din administraţia publică urmează să posedea o bună pregătire teoretică şi deprinderi practice de utilizare în activitatea prestată a tehnologiilor informaţionale moderne;

- **funcţia tehnică şi de asigurare logistică** este exercitată de o parte a angajaţilor din administraţia publică care sunt preocupaţi de activităţile de întreţinere adecvată a edificiilor, utilajului, mijloacelor tehnice şi de transport, reţelelor informaţionale, precum şi de asigurarea tehnico-materială a activităţii autorităţilor administraţiei publice.

Funcţiile enumerate mai sus nu trebuie privite izolat şi separat unele de altele. Prin esenţa lor, ele constituie un proces unic în care sunt antrenaţi angajaţii din administraţia publică.  n virtutea existenţei unor specializări, unii angajaţi exercită un grup de funcţii, alţi angajaţi - un alt grup de funcţii. Dar numai luate împreună aceste funcţii pot asigura o activitate eficientă a administraţiei publice. [1]

Atunci c nd acest proces este distorsionat, funcţiile se execută precar, iar unele nu sunt îndeplinite în general, iar la toate aceste fapte mai adăugăm şi un deficit bugetar, apar problemele, serviciile publice sunt prestate necalitativ ori în general lipsesc. Teza dată este valabilă pentru administraţia publică locală în conjunctura actuală din ţară.

Conceptual, managementul resurselor umane (MRU) reprezintă un ansamblu de activităţi, realizate la nivel organizaţional, care permite folosirea c t mai eficientă a oamenilor, angajaţi ai respectivei autorităţi, pentru a atinge atât scopurile gene-

rale organizaționale, cât și cele individuale. În termeni specifici, managementul resurselor umane constă din numeroase activități, care includ, printre altele, următoarele direcții de bază: [2]

- planificarea personalului;
- elaborarea fișelor de post;
- recrutarea, selectarea și orientarea personalului;
- evaluarea performanțelor individuale și colective;
- recompense și beneficii specifice locului de muncă;
- sănătatea și siguranța personalului;
- disciplina, controlul și evaluarea funcțiilor personalului;
- programarea muncii etc.

În contextul actual din administrația publică locală acest ansamblu de activități enumerate mai sus se realizează defectuos, din care cauză au de pierdut toate colectivitățile locale din țară, în special administrația publică locală de nivelul I. Cauzele acestui management defectuos reies din următoarele probleme, enumerate în ordine prioritară:

- sistem de salarizare neatractiv și vădit neechitabil dintre APC și APL, ținând cont că lucrul ca volum și sarcini este mare și în APL (cauză care sporește angajarea în cadrul APL a resurselor umane necalificate sau recrutarea de durată ca timp al unui specialist (de la o lună până la 6);

- numărul insuficient de angajați în raport cu atribuțiile autorității și volumul de lucru (cauză care, la rândul său, creează altele – situație tensionată pe intern, climat moral și psihologic negativ în colectiv fiindcă nu se reușește îndeplinirea atribuțiilor, pe umerii specialiștilor cad prea multe sarcini);

- imposibilitatea de a extinde efectivul limită și a spori gradul de salarizare din lipsa cadrului legal și a descentralizării financiare;

- lipsa cadrului legal care să definească clar pentru fiecare categorie de primărie ce număr de angajați își poate permite sau numărul maxim raportat la populație;

- lipsa în cadrul APL a specialistului în resurse umane;

- diferențierea între angajații (în APL în care există) cu statut de funcționar public și a celor prin contract, ultimii fiind cei dezavantajați;

- lipsa sistemului informațional automatizat de management al resurselor umane;

- evaluare formală a activității funcționarilor publici.

Cauzele enumerate mai sus generează o serie de probleme, din care motiv APL de multe ori nu reușește să-și atingă obiectivele și scopurile:

- șanse mari de insucces la realizarea Strategiei locale de dezvoltare, fiindcă nu sunt planificate sarcinile corect și numărul de responsabili raportat la numărul de activități pentru executare este prea mic;

- prestarea necalitativă a serviciilor publice locale;

- grad scăzut de eficacitate a muncii, din lipsa motivației și a salariului;

- grad scăzut de etică și conduită, din cauza resurselor umane necalificate.

Dacă raportăm succesele APL din Republica Moldova la cele din România, acest fapt se datorează, în primul rând, unui management eficace al resurselor umane și stimulării financiare pe măsură. Dacă o primărie din Republica Moldova cu un număr de 6500 locuitori are până la 10 specialiști, adică fără personal auxiliar (5,5 aprobate prin HG nr. 688 din 10.06.2003 [3] cu privire la structura și statele de personal ale primăriilor sateelor (comunelor), orașelor (municipiilor) care a fost abrogată încă în 2013, dar de care APC se conduce până în prezent,

 n special Cancelaria de Stat atunci când aprobă noile efective limită ale primăriilor,  i 6 aprobate prin decizia consiliului local cu condi ia că are sold disponibil pentru achitare adi ional ), atunci o primărie din România cu același număr de locuitori are de două sau de trei ori mai mulți specialiști, în condițiile în care volumul de lucru nu este diferit. La capitolul salarizare lucrurile sunt  i mai dramatice. Dacă un primar al unei comune din România cu 6500 de locuitori poate ridica un salariu de 20 000 - 35 000 lei, [4] atunci în Republica Moldova acest salariu este fix – 5800 lei [5]  i această diferen a este  i mai mare la nivel de specialiști în APL – 2400 lei (salariu care nu a mai fost modificat de la aprobarea legii) [6] la noi  i peste 15 000 lei în România.  nc  un avantaj al APL din România este  i nomenclatorul funcțiilor pentru primării cu mult mai diversificat ca cel din Republica Moldova.

 n concluzie, cu un astfel de management al resurselor umane  i cadru le-

gal învechit  ansele de reu it  ale APL sunt foarte mici. Managementul resurselor umane în cadrul unei autorit ti a administra iei publice locale reprezintă un factor care determină eficiența  i eficacitatea activităților respectivei autorit ti, dar  i impactul la nivel de comunitate. Acest fapt constituie un factor esențial în progresul economic  i cel social la nivel local. Ca soluții pentru impulsionarea  i dezvoltarea colectivit  ilor locale propunem: modificarea cadrului legislativ existent privind salarizarea din sectorul bugetar, iar ca model  i bune practici putem prelua experiența românească; stabilirea clară a plafonului maxim de angaja i al unei primării în funcție de numărul de locuitori, implementarea reformei cu privire la administra ia publică locală  i realizarea unei descentralizări financiare reale; perfecționarea sistemului de motivare (financiară  i nonfinanciar ) a funcționarilor; modernizarea cadrului legal cu privire la APL.

BIBLIOGRAFIE

1. Aurel S mboteanu. Teoria administra iei publice: Suport de curs. Univ. de Stat din Moldova. Fac. Relații Internaționale,  tiin e Politice  i Administrative. Catedra  tiin e Administrative. Chișinău: CEP al USM, 2008.

2. Managementul resurselor umane: Ghidul autorităților publice locale/ Anastasia Blajin, Mihaela Ro cov, Vitalie Popa [et al.]; Guvernul Rep. Moldova, Progr. Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen  i Abilitarea Femeilor (UN Women). - Chișinău: S. n., 2015 (Tipogr. „Bons Offices”), 172 p.

3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 688 din 10.06.2003 cu privire la structura  i statele de personal ale primăriilor satelor (comunelor), ora elor (municipiilor). Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 116-120 din 13.06.2003.

4. Lege-cadru nr. 153 din 28.07.2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 492 din 28.07.2017.

5. Legea nr. 355 din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 35-38 din 03.03.2006.

6. Legea nr. 48 din 22.03.2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 63 din 31.03.2012.

Prezentat: 10 aprilie 2018.

E-mail: boaghi.leonid@gmail.com

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ОРГАНИЗАЦИОННО- ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

CONCEPTUAL APPROACHES TO THE IMPROVEMENT OF THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM FOR REGULATING THE PROFESSIONAL ACTIVITY IN THE SPHERE OF PUBLIC SERVICE IN UKRAINE

CZU: 35.081(477)

Андрей ЗАБОЛОТНЫЙ,
*аспирант, Национальная академия государственного
управления при Президенте Украины (г. Киев)*

SUMMARY

The article „Conceptual approaches to improving the organizational and legal mechanisms in regulating professional activities in the public service of Ukraine” examines various directions for further ensuring the effective implementation of the Law of Ukraine „On Civil Service”: legislative and legal (relevant amendments to existing and adoption of new legislation), organizational (public service provision), institutional (creation of efficient, responsible, transparent and open public authorities). An important place is given to the analysis of human resources management.

Keywords: *public service, organizational and legal mechanism, professional activity, public body.*

РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются различные направления дальнейшего обеспечения эффективной имплементации Закона Украины „О государственной службе”: законодательно-правовое (соответствующие правки в существующее и принятие нового законодательства), организационное (прохождение государственной службы), институциональное (создание эффективных, ответственных, прозрачных и открытых институтов государственной власти). Важное место отводится анализу управления человеческими ресурсами.

Ключевые слова: *государственная служба, организационно-правовой механизм, профессиональная деятельность, государственный орган.*

Трансформация государственной службы в новую, эффективную и действенную систему, основанную на лучших международных стандартах и практиках, является одним из приоритетов деятельности правительства Украины в условиях начатых реформ. Кроме того, указанное направление деятельности определяется как стратегическое [3].

Дальнейшее обеспечение эффективной имплементации Закона Украины „О государственной службе” [1], как основы правового регулирования государственной службы, требует ряда законодательных шагов для совершенствования установленных правил и их легитимизации в системе государственных органов. При этом, поскольку в соответствии со статьей 14 указанного Закона, Правительство является главным в системе управления государственной службой и (согласно Основному Закону) наделено правом законодательной инициативы, считаем целесообразным определить концептуальный подход активизации нормотворчества для совершенствования правового регулирования государственной службы.

Во-первых, с целью обеспечения реализации требований Закона Украины «О государственной службе», заключительными и переходными положениями которого предусмотрено приведение законов Украины «О Кабинете Министров Украины», «О центральных органах исполнительной власти», «О местных государственных администрациях», других законов, касающиеся государственной службы, в соответствие с положениями настоящего Закона, Национальным Агентством Украины по вопросам государственной службы обеспечена разработка проекта Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законы Украины в связи с принятием Закона Украины «О государственной службе». Указанный проект Закона внесен Правительством как за-

конодательная инициатива в Верховную Раду Украины (25.04.2016 года № 4526). В рамках подготовки к рассмотрению на заседании парламента редакция указанного законопроекта была существенно доработана Рабочей группой, созданной Комитетом Верховной Рады Украины по вопросам государственного строительства, региональной политики и местного самоуправления. Результатом работы Комитета является новый, качественно доработанный и согласованный новый проект Закона, зарегистрированный в Верховной Раде Украины 14.07.2016 года № 4526-р, в котором учитываются позиции, которые обеспечивают комплексный подход к гармонизации законодательства в связи с принятием Закона, в частности путем учета предложений государственных органов, общественности, а также социальных партнеров.

Предложенная редакция указанного проекта Закона предусматривает внесение изменений в 28 законов Украины относительно: определения круга должностных и служебных лиц государственных органов, которые являются государственными служащими, и должности которых не отнесены к должностям государственной службы (политические должности, функции по обслуживанию); введения должностей руководителей государственных служб в государственных органах (руководителей аппаратов, секретариатов); определения их полномочий, порядка назначения и увольнения с таких должностей и тому подобное.

Кроме того, для обеспечения комплексного подхода подготовлены правительственные проекты законов Украины «О внесении изменений в Таможенный кодекс Украины (в связи с принятием Закона Украины «О государственной службе») (рег. № 4634 от 10.05.2016) и «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины (в связи с принятием Закона Украины «О

государственной службе»)» (рег. № 4635 от 10.05.2016), которые обработаны Комитетом по вопросам налоговой и таможенной политики. В соответствии с решением Комитета от 15.06.2016 года было внесено предложение Верховной Раде Украины включить указанные законопроекты в повестку дня. По нашему мнению, принятие упомянутых законодательных инициатив обеспечивает комплексное и неукоснительное выполнение законодательства о государственной службе в государственных органах.

Во-вторых, со вступлением в силу с 1 мая 2016 года Закона начался важный этап реформирования системы государственной службы с целью повышения профессионализма и внедрения новых условий поступления и прохождения государственной службы в соответствии с международными стандартами.

Вместе с тем практика применения Закона выявила ряд вопросов, требующих урегулирования и уточнения. С этой целью в сотрудничестве с общественностью и представителями заинтересованных органов, международными и отечественными экспертами был подготовлен правительственный проект Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О государственной службе» (далее - проект Закона) для уточнения отдельных его положений.

Указанный проект Закона разработан с учетом зарегистрированного в Верховной Раде Украины проекта Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О государственной службе» (относительно технического уточнения некоторых положений)» (рег. № 4370 от 04 апреля 2016 года) в редакции, наработанной Рабочей группой, образованной Комитетом Верховной Рады Украины по вопросам государственного строительства, региональной политики и местного самоуправления. Проект Закона одобрен на

заседании Правительства 22 марта 2017 года. Законопроект учитывает предложения (центральных и местных органов исполнительной власти, общественности, профсоюзов и граждан), наработанные в рамках выполнения поручения Министра Кабинета Министров Украины относительно проблемных вопросов, связанных с внедрением Закона.

Предусмотренные в проекте закона изменения не нарушают идеологию Закона и предусматривают, в частности:

- уточнение периодов, засчитываемых в стаж государственной службы;

- отнесение новых должностей к категориям должностей государственной службы;

- четкое определение, кто выполняет полномочия руководителя государственной службы: в территориальном органе центрального органа исполнительной власти (в том числе образованном в составе аппарата центрального органа исполнительной власти), в структурных подразделениях местных государственных администраций, образованных как юридические лица публичного права; в органах Службы безопасности Украины и Службы внешней разведки Украины, в системе органов полиции, других органах;

- упрощение порядка практического выполнения отдельных положений Закона, в том числе государственных служащих по решению субъекта назначения, упрощение процесса принятия решения о назначении на должность, в частности при обжаловании решения конкурсной комиссии;

- предоставление субъекту назначения двух кандидатур с целью назначения одного из них на вакантную должность категории «А»;

- совершенствование порядка организации конкурсов;

- совершенствование порядка привлечения к дисциплинарной ответственности

ности и ряд других изменений технического характера, уточняющие положения Закона и направленные на эффективное и единообразное применение его положений;

- перевод первых заместителей и заместителей председателей областных государственных администраций в категорию «А».

На наш взгляд, принятие предложенного проекта Закона исключит существующие сегодня пробелы и коллизии, а также позволит более эффективно внедрять новую модель государственной службы в Украине.

В-третьих, в парламенте зарегистрирован законопроект «О внесении изменений в некоторые законы Украины по организации деятельности Кабинета Министров Украины и центральных органов исполнительной власти» (рег. № 6320 от 10 апреля 2017 года), который также разработан с целью обеспечения реализации требований Закона Украины «О государственной службе» и приведения законодательных актов в соответствие с настоящим Законом. Законопроектом предлагается внести изменения в некоторые законы Украины, которые определяют организацию и порядок деятельности Кабинета Министров Украины, других органов исполнительной власти.

Так, в Законе Украины «О центральных органах исполнительной власти» в контексте повышения качества формирования государственной политики предлагается обновить основные задачи министерства как органа, который обеспечивает формирование и реализует государственную политику в одной или нескольких сферах (статья 7); уточнить полномочия министра как руководителя министерства в сфере кадровых назначений с учетом положений Закона Украины «О государственной службе», убрать процедуру согласования министром назначения руководителя

территориального органа министерства, другого центрального органа исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется министром, полномочия министра об отмене приказов государственного секретаря министерства (статья 8); четко определить полномочия и задачи заместителей министров в части предоставления ими поручений государственным служащим аппарата министерства (статья 9); исходя из практики деятельности государственных секретарей министерств, предлагается уточнить их полномочия по руководству аппаратом министерства, лишить их полномочий по согласованию назначений и увольнений государственных служащих структурных подразделений местных государственных администраций, назначения и увольнения, привлечения к дисциплинарной ответственности руководителей предприятий, учреждений, организаций, относящихся к сфере управления министерств (статья 10). Также в Законе Украины «О центральных органах исполнительной власти» предлагается закрепить новый подход к формированию структуры аппарата министерства на основе функционального подхода, предоставив Кабинету Министров Украины гибкость в определении типовой структуры аппарата министерства и требований к ее формированию (статья 11); с целью повышения операционной автономности центральных органов исполнительной власти, деятельность которых направляется и координируется через министра, предлагается отменить необходимость согласования такими органами с соответствующим министром назначения и увольнения руководителей и заместителей руководителей самостоятельных структурных подразделений аппарата центральных органов исполнительной власти и их территориальных органов (статья 18).

Кроме того, законопроектом предла-

гается закрепить за Премьер-министром Украины право вносить на рассмотрение Кабинета Министров Украины представление о назначении и увольнении заместителей министров, государственных секретарей, руководителей и заместителей руководителей центральных органов исполнительной власти (статьи 10, 19 Закона Украины «О центральных органах исполнительной власти», статья 21 Закона Украины «О Кабинете Министров Украины»).

Изменениями в Закон Украины «О Кабинете Министров Украины» предусматривается также урегулировать компетенцию министра, который не возглавляет министерство, путем утверждения Кабинетом Министров Украины по представлению Премьер-министра Украины соответствующего положения (статья 5) и предоставить министру, который не возглавляет министерство, полномочия вносить на рассмотрение Правительства проекты актов Кабинета Министров Украины (статья 50). С целью повышения роли Секретариата Кабинета Министров Украины, предлагается закрепить за ним полномочия по подготовке предложений Премьер-министру Украины относительно приоритетов государственной политики, проектов планов действий Кабинета Министров Украины по выполнению Программы деятельности Кабинета Министров Украины, координации их дальнейшей реализации, осуществления анализа функций и полномочий органов исполнительной власти, оценки эффективности их деятельности, мониторинга выполнения ими актов законодательства и поручений Премьер-министра Украины, в организации осуществления оценки результатов деятельности государственных служащих, занимающих должности государственной службы категории «А», субъектом назначения которых является Кабинет Министров Украины, подготовки

отдельных проектов актов законодательства по вопросам, относящимся к компетенции министра Украины, который не возглавляет министерство, а также проектов актов законодательства, которые вносятся на рассмотрение Кабинета Министров Украины Премьер-министром Украины (статья 47).

Изменениями в законы Украины «О местных государственных администрациях» и «О Совете министров Автономной Республики Крым» предлагается исключить «зеркальные» положения относительно кадровых назначений в соответствии с изменениями, предложенных в законы Украины «О центральных органах исполнительной власти» и «О Кабинете Министров Украины». На наш взгляд, принятие нового закона будет способствовать правовой определенности в деятельности Кабинета Министров Украины, министерств и других центральных органов исполнительной власти при исполнении Закона Украины «О государственной службе».

Важным концептуальным подходом является возможность имплементации опыта развитых стран по вопросам правового регулирования государственной службы. Как известно, успех таких стран непосредственно связан с профессиональной деятельностью государственных служащих, отлаженными механизмами управления персоналом, повышением эффективности, анализом и координацией политик, информационным обеспечением, проектным менеджментом, контролем, а главное - правильной организационной структурой государственных органов (государственных институтов).

Сегодня широко признается, что профессиональные государственные институты имеют решающее значение для экономического роста и производительности в других сферах. Связь между

степенью профессионализма государственной службы страны и надлежащего управления все в большей степени связывается с показателями развития страны, в то время как заслуги в вопросах менеджмента человеческих ресурсов в государственных органах все чаще принимаются в качестве международного стандарта. На данный момент, система заслуг является единственным известным способом достижения приемлемой степени профессионализма государственных учреждений.

Испанский ученый Франциско Кордона и норвежский эксперт Свейн Эриксен отмечают, что система заслуг, как механизм государственного управления, оказалась эффективнее при решении практических политических, социальных и экономических проблем в странах с западным культурным наследием, то есть где индивидуальная свобода (а не императивы социальной группы) является краеугольным камнем общества. Система заслуг также оказалась незаменимой в создании правовой определенности и предсказуемости в принятии государственных решений. На основе заслуг государственной службы каждой страны есть свои особые исторические и культурные корни, но каждая страна также заимствует соответствующий опыт других.

Европейскими странами, в которых историческая эволюция систем заслуг повлияла на другие системы правоотношений государства, являются Великобритания, Франция и Германия. Основные постулаты системы большинства других европейских стран были основаны на идеях и элементах, взятых из этих национальных структур [4, с.17].

Залогом на пути имплементации Украиной указанных предложений должно стать совершенствование организационно-правового регулирования государ-

ственно-управленческой деятельности, в частности - совершенствование законодательства о государственной службе и его приближение к европейским принципам эффективного управления, формирования профессионального корпуса государственных служащих.

Реформирование государственной службы в Украине должно осуществляться по такому важному направлению, как создание новой нормативно-правовой базы (оптимизация и совершенствование организационной структуры; кадровое обеспечение; научное и информационное обеспечение системы государственной службы, укрепление и формирование финансово-экономических основ системы государственной службы).

Важное место в реформировании государственной службы отводится управлению человеческими ресурсами. Учет знаний, умений, навыков, а также личностных качеств государственных служащих позволяет реализовать профессиональный потенциал на практике и установить паритет между количеством служащих и объемом задач и функций, возложенных на институт государственной службы [2].

Развитие человеческого капитала на государственной службе непосредственно связано с вопросом профессионализма, а именно профессиональной роли и профессионального качества отдельных государственных служащих. Согласно этому аспекту закон должен определить принципы системы управления человеческими ресурсами, включая отбор, трудоустройство и продвижение, а также поощрение и удержание квалифицированных государственных служащих. В связи с этим аспектом (по опыту Великобритании) законодательно необходимо определить необходимые квалификации государственных служащих и требования к должностям государственной службы,

должны быть согласованы с квалификацией лиц, согласно классификации должностей, определенной законом. Таким образом, требуется внесение изменений в два нормативно-правовых акта: постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Типовых требований к лицам, которые претендуют на занятие должностей государственной службы категории «А», приказ Нацагентства «Об утверждении Порядка определения специальных требований к лицам, претендующим на занятие должностей государственной службы категорий «Б» и «В».

Следующим шагом по совершенствованию законодательства о государственной службе можно предложить опыт Албании по централизации конкурсных отборов и их проведение в соответствии с обобщенными потребностями государственных органов в кадрах соответствующей компетенции. Таким образом, возможно достичь целей профессионального подбора персонала (ведь внедрение такого подхода не будет предусматривать работы отдельных конкурсных комиссий в государственных органах, в которых, как правило, отсутствуют профессиональные оценщики компетенций) и экономии финансовых ресурсов, затрачиваемых на проведение конкурсов в условиях позиционной системы государственной службы (отдельный конкурс на каждую вакансию). При этом внедрение такого подхода требует концептуального обсуждения и принятия решения о внесении соответствующих изменений в Закон 889.

Еще одним из предложений по совершенствованию правового регулирования государственной службы считаем необходимость законодательного обеспечения принципов для профессионального обучения и оценки. Закон должен определить возможности карьерного роста, связанные с обучением

и производительностью. Одной из основных причин для изменения Закона 889 в этой части является обеспечение профессионального качества работы во всех ветвях и уровнях власти.

В соответствии с обращением делегатов VII съезда Профсоюза работников государственных учреждений Украины, который состоялся 25 ноября 2015 года в г. Киеве, а также распоряжения Кабинета Министров Украины от 28 декабря 2016 года № 1044-р. «Об утверждении плана мероприятий по реализации положений Генерального соглашения о регулировании основных принципов и норм реализации социально-экономической политики и трудовых отношений в Украине» начата подготовка к ратификации Конвенции Международной организации труда о защите права на организацию и процедуры определения условий занятости на государственной службе № 151, принятой на 64-й сессии Генеральной конференции Международной организации труда 27 июня 1978 года в г. Женеве.

Вышеупомянутые подходы к совершенствованию правового регулирования государственной службы в Украине с использованием мирового опыта должны проходить проверку на приемлемость в соответствии с национальным законодательством и традициями правового творчества. Ведь многие «рецепты успеха», которые работают в других странах, не всегда могут работать в Украине, учитывая социальные, экономические, культурные и другие ценности нашего общества.

Третьим концептуальным подходом к совершенствованию правового регулирования государственной службы в условиях реформ предлагаем выделить усиление институциональной способности публичной администрации, то есть правительства, а также Нацагентства как центрального органа исполнительной

власти, других государственных органов.

Создание эффективных, ответственных, прозрачных и открытых институтов государственной власти, среди которых важное место занимает действенная, ответственная, некоррупцированная государственная служба является одной из главных задач украинского народа. Концептуальными принципами реформирования государственной службы должны стать формирование новых и совершенствование действующих, а именно тех, что оправдали свою эффективность, нормативно-правовых, организационных, профессионально-кадровых, информационно-аналитических, материально-финансовых, морально-ценностных основ и организационной культуры институтов государственной службы.

Заключение Соглашения об ассоциации Украины с Европейским Союзом создает новые предпосылки для проведения широкомасштабных институциональных изменений в сфере государственной службы, с соблюдением установленных жестких сроков реформирования. Принятие Президентом Украины, Кабинетом Министров Украины и парламентом Украины соответствующих актов согласно мероприятий, предусмотренных административной реформой, и необходимость их своевременного внедрения потребует от государственной службы и органов государственной власти соответствующей институциональной способности, оптимизации функций органов государственной власти, четкого разделения полномочий и зон ответственности.

Для достижения цели реформирования государственной службы во время ее проведения внедряется идеология «служения обществу» как принципа функционирования государственной службы, что решает следующие задачи:

1) Демополитизация государственной службы и разграничение политических

и государственных должностей. Этим закладывается основа профессиональной государственной службы, которая не будет зависеть от смены политических элит, что позволяет избежать автоматической смены руководства и среднего звена в государственных структурах при смене высшего уровня государственной службы, отмены кадровых чисток по политическим мотивам.

2) Проведение функционального обследования органов государственной власти с целью определения их институциональной способности, эффективности функционального распределения, проведения глубокого анализа целей, задач и функций государства в данной сфере и выявления однородных функций. Результатом станет проведение оптимизации организационных структур органов государственной власти и сокращение количества должностей, которые косвенно касаются государственной службы, в частности, сокращение патронатных должностей, должностей помощников народных депутатов и других категорий должностей. Без структурированной, упорядоченной и эффективной системы органов государственной власти существование эффективной государственной службы невозможно.

3) Стандартизация и учет всех задач, возложенных на государственную службу. Задачи должны выполняться качественно, в установленные сроки, с использованием современных управленческих и информационно-коммуникативных технологий и внедрением электронных бесконтактных услуг.

4) Профессионализация государственной службы, включая разработку новых профессиональных стандартов и квалификаций для государственной службы. Набор государственных служащих за новыми профессиональными стандартами на должности всех категорий,

возможность оценивать соответствие занимаемой должности и определять потребности в необходимости повышения профессиональной компетенции государственных служащих на основе новых принципов и подходов. Приход в государственную службу высококвалифицированных специалистов выведет украинское государство на новый уровень общественного развития.

5) Введение открытых конкурсных процедур отбора кандидатов на государственную службу позволит сделать процесс открытым и прозрачным. Объективность, прозрачность и гласность при проведении конкурсов на государственную службу и при прохождении государственной службы должны обеспечить профессионализм и компетентность при формировании органов государственной власти и предоставить возможность внедрения более совершенной, прозрачной и объективной процедуры принятия на государственную службу.

6) Совершенствование антикоррупционных механизмов, предотвращение коррупционных проявлений. Система государственной службы должна постоянно очищаться от коррупционных проявлений. Важным инструментарием предотвращения должно стать формирование антикоррупционного сознания, внедрение Единого государственного реестра деклараций лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или органов местного самоуправления, и Единого государственного реестра лиц,

совершивших коррупционные или связанные с коррупцией правонарушения.

7) Новый подход к формированию системы оплаты труда государственных служащих. Оплата труда должна определяться по результатам работы, а не по должности. Кроме того, размер зарплаты предлагается рассчитывать по принципу: 70% базового оклада и не более 30% премий, зависящих от результатов работы.

8) Создание во всех органах государственной власти служб управления персоналом. Это позволит внедрить новые кадровые технологии и использовать инновационные методы управления персоналом.

9) Обеспечение государственным служащим на должном уровне должностного оклада для получения в дальнейшем достойной пенсии.

Правительством принята системная стратегия реформирования государственного управления Украины на 2016-2020 годы и утвержден план мероприятий по ее реализации, одобренные распоряжением Кабинета Министров Украины от 24.06.2016 года № 474-р, в соответствии с контрольными показателями SIGMA (поддержка совершенствования управления).

Также начат процесс безотлагательного внедрения Стратегии, в котором Нацагентство определено ответственным за реализацию одного из ее ключевых направлений «Государственная служба и управление человеческими ресурсами».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Закон України „Про державну”. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

2. Колпаков В. К. Адміністративне право України: [підруч.] / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер, 1999, 736 с.

3. Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців [Електронний ресурс] // Національне агентство України з пи-

тань державної служби. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.guds.gov.ua/page/typovyy-poryadok-provedennya-ocinyuvannya-rezultativ-sluzhbovoyi-diyalnosti-derzhavnyh>.

4. Dreher Ch. Karrieren in der Bundesverwaltung, Voraussetzungen, Merkmale und Etappen von Aufstiegsprozessen im öffentlichen Dienst, Duncker und Humblodt / Christiane Dreher. – Gebundene Ausgabe, 1996. - Mode of access: <https://www.amazon.de/Karrieren-Bundesverwaltung-Voraussetzungen-Aufstiegsprozessen-%C3%B6ffentlichen/dp/3428086279>

Prezentat: 12 aprilie 2018.

E-mail: zabolotnyy.andriy@gmail.com

A aniversări

25



NICOLAE ȚĂU LA ȘAPTEZECI DE PRIMĂVERI

NICOLAE ȚĂU AT SEVEN DECADES

CZU: 016 : [327+929]

Rodica RUSU,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică



Deși ne cunoaștem de foarte puțin timp - din 2016, când domnul Nicolae Țău a devenit colegul nostru la Catedra științe politice și relații internaționale a Academiei de Administrare Publică, am reușit să ne convingem de abilitățile sale profesionale, didactice, diplomatice, științifice și umane. Este o onoare și, în același timp, o experiență extraordinară să comunicăm cu Dumnealui. Personalitatea sa denotă demnitate și verticalitate, integritate morală și omenie. Calitățile menționate au fost pe deplin manifestate în cadrul activității sale prodigioase ca profesor la Academia de Administrare Publică.

În calitate de profesor universitar, Nicolae Țău are ocazia de a împărtăși studenților vasta sa experiență incontestabilă, prin condimentarea disciplinelor „Diplomația practică”, „Servicii diplomatice”, „Teoria și practica negocierilor internaționale”, „Diplomația economică”, „Probleme actuale ale politicii externe a Republicii Moldova” cu elemente practice, aspecte din culisele activității diplomatice și politico-economice. Aces-

te momente derivă din diversele funcții și ipostaze în care s-a aflat Dumnealui pe parcursul vieții: om politic, diplomat, ambasador, profesor universitar, doctor habilitat în economie.

După absolvirea Universității Agrare din Chișinău (1970), activează, conform specialității obținute, în calitate de inginer-șef într-o gospodărie agricolă. Într-o ascendență continuă, devine președinte de colhoz, președinte al Asociației de Mecanizare și Electrificare în raionul Ungheni. În conformitate cu cerințele timpului, între anii 1974-1990 s-a aflat la lucrul de partid: secretar al Comitetului raional de partid Ungheni, inspector al Comitetului Central al PCM, prim-secretar al Comitetului raional de partid Cahul, șef al Secției agricole a CC al PCM, prim-secretar al Comitetului orășenesc Chișinău al Partidului Comunist al Moldovei. În 1976 este decorat cu ordinul „Gloria Muncii” pentru munca cu abnegație.

Fiind o persoană care mereu a căutat să se perfecționeze, să însușească lucruri noi, între anii 1981-1983 face studii la Academia de Științe Sociale din Sofia (Bulgaria), care finalizează cu susținerea tezei de doctor în economie. Zece ani mai târziu, obține gradul diplomatic de Ambasador și în anul 1995 absoluește Lado International College, Washington, Statele Unite ale Americii. Pe parcursul carierei sale a efectuat și un stagiu la Universitatea Oxford, Marea Britanie.

Domnia sa merită toată admirația noastră pentru curajul și tăria de caracter, manifestate evident în perioade de restriște, în acele circumstanțe politice destul de complicate, critice pentru această împătimită bucată de pământ, de la sfârșitul anilor '80 - începutul anilor '90 ai secolului trecut. În 1990, când devine Ministru al Afacerilor Externe al Moldovei, atunci încă „socialiste”, domnul Nicolae Țău se confruntă cu o serie de provocări decisive pentru viitorul țării, și anume: manifestările separatismului transnistrean, proclamarea suveranității, puciul de la Moscova, declararea independenței de stat, destrămarea URSS și războiul de la Nistru. Aceste evenimente dramatice, marcate de tensiuni geopolitice majore, au contribuit la consolidarea poziției și viziunilor sale.

Meritul său în formarea diplomației moldovenești este incontestabil, domnul Nicolae Țău, desemnat între timp Ministru al Afacerilor Externe al Republicii Moldova, fiind primul în această postură după proclamarea independenței, și-a asumat unele responsabilități foarte mari pentru acele timpuri. Realizarea prioritară a obiectivelor de politică externă reflectate în Declarația de independență, în particular, obținerea recunoașterii în plan internațional a independenței statului nostru și stabilirea relațiilor diplomatice cu țările lumii, aderarea la cele mai relevante organizații internaționale: Organizația Națiunilor Unite, Conferința pentru Securitate și Cooperare în Europa (ulterior OSCE) și alte organizații internaționale, retragerea trupelor sovietice de pe teritoriul țării erau pe agenda de lucru a Domniei sale și necesitau eforturi conjugate și dăruire de sine și abnegație. Aceste obiective mai solicitau o înaltă pregătire profesională, experiențe reprezentative, orientare politică democratică, patriotism, calități, pe care domnul Nicolae Țău le-a manifestat în permanență.

Apogeul carierei sale, de altfel, după cum

mărturisește Dumnealui însuși în „Diplomația în culise”, îl constituie numirea în funcție de Ambasador Extraordinar și Plenipotențiar al Republicii Moldova în Statele Unite ale Americii, Canada și Mexic (anii 1993-1998), unde continuă laborioasa carieră diplomatică. Acest mandat a fost deținut de către Domnia sa pe parcursul funcționării primelor trei guverne ale țării după anul 1990, punând temelia diplomației moldovenești.

În calitatea sa de Ambasador la Washington, domnul Nicolae Țău a adus o contribuție considerabilă la dezvoltarea relațiilor moldo-americe. El a fost cel, care în 1995 a organizat prima vizită oficială la nivel de șef de stat în SUA a primului Președinte al Republicii Moldova, domnul Mircea Snegur. Despre această vizită și despre multe alte evenimente legate de raporturile moldo-americe, rolul SUA și altor mari puteri în viața internațională și, în general, despre politica externă a Republicii Moldova, în primii ani de independență, domnul Nicolae Țău relatează cu detalii pertinente în cartea sa de memorii „Diplomația în culise”.

Această carte constituie, de fapt, un studiu de referință al politicii externe a Republicii Moldova în anii '90 ai secolului trecut. Valoarea inestimabilă a studiului în cauză rezidă și în faptul că acesta a fost elaborat de un promotor de rang înalt al politicii externe moldovenești din primii ani de independență, sunt relatate evenimente și gânduri din perspectiva unui diplomat, a unui bun cunoscător al relațiilor internaționale.

Cartea include și o serie de elemente faprice, abundă în date și cifre care vin să consolideze și calitatea de cercetător științific, domnul Nicolae Țău efectuând ulterior diverse studii în problemele dezvoltării relațiilor economice externe ale Republicii Moldova, dar și alte teme de interes.

Participă cu articole și comunicări științifice la diferite simpozioane și conferințe științifice naționale și internaționale, ghidează procesul de elaborare a tezelor de

master a studenților de la specializarea Relații Internaționale. Nicolae Țău este nu numai un politician iscusit, economist, inginer, diplomat de înaltă calificare, dar și un profesor de excepție care își aduce obolul la pregătirea noii generații de specialiști în instituțiile de învățământ superior din țară.

După reîntoarcerea în țară, a îndeplinit funcția de director al Centrului pentru implementarea proiectelor și programelor în cadrul Programului Națiunilor Unite în Moldova (1998-2002), efectuând cercetări științifice și elaborând politici eficiente în sprijinul dezvoltării economiei naționale. Prin urmare, vedem că experiența sa acumulată peste ocean, dar și relațiile și experiența obținute în SUA au fost valorificate pe deplin în Republica Moldova. Aceste momente ne permit să afirmăm încă o dată, că înțelepciunea, intuiția și perspicacitatea politică, inteligența și curajul civic s-au dovedit a fi pilonii de bază, pe care s-a consolidat personalitatea acestui Om.

Aceste valori au fost transmise studenților și în auditoriile altor instituții de învățământ superior din țară, activând în perioada 1999-2011 în calitate de profesor la Universitatea Liberă Internațională din Moldova.

„Ordinul de Onoare” al Republicii Moldova se acordă pentru contribuție meritorie la consolidarea statalității, la promovarea reformelor și a transformărilor democratice; pentru activitate deosebit de rodnică în organele de stat și pe tărâm social, pentru merite deosebite în dezvoltarea relațiilor de prietenie și colaborare dintre Republica Moldova și alte state, pentru contribuție remarcabilă la integrarea republicii în structurile internaționale. Pentru activitatea prodigioasă și pentru contribuțiile menționate mai sus, domnul Nicolae Țău a fost decorat cu această distincție înaltă în anul 2012.

Activând în calitate de profesor la Catedra științe politice și relații internaționale a Academiei de Administrare Publică, se bucură de respectul și admirația colegilor și masteranzilor. Se remarcă, în primul rând, prin atitudinea serioasă, cumpătată, diplomatică pe care o manifestă, fiind și un pedagog talentat.

Cu prilejul frumoasei aniversări de 70 de ani îi dorim Excelenței sale, doctorului habilitat în economie, profesorului universitar, domnului Nicolae Țău, multă sănătate, bucurie în familie, fericire și realizări frumoase în viața profesională!

Prezentat: 2 aprilie 2018.

E-mail: rusu_rodika@mail.ru


AVIZ

Continuă abonarea la ziarul „Funcționarul Public” și la revista metodico-științifică „Administrarea Publică” pentru anul 2018, editate de **Academia de Administrare Publică**.

Revista metodico-științifică trimestrială

ISSN 1813-8489
Categorie C

ADMINISTRAREA PUBLICĂ



1/2018

Nr. 7 (52) Aprilie 2018

FONDAT ÎN ANUL 1994

FUNCȚIONARUL PUBLIC

ZAR BILANAR, EDITAT DE CĂTRE ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ
SUPPLEMENT LA REVISTA „ADMINISTRAREA PUBLICĂ”

„Acel vlăstar plantat în primăvară dă roade bune de un sfert de veac”

Implementarea Sistemului de Management al Calității în cadrul Academiei

Academia de Administrare Publică și-a asumat misiunea de a forma specialiști de înaltă calificare pentru serviciul public, capabili să utilizeze în mod corespunzător cunoștințele, abilitățile și atitudinile în folosul cetățenilor, în corespundere cu nevoile și așteptările acestora, în armonie cu propria dezvoltare intelectuală și spirituală. Misiunea Academiei este de a contribui cât mai substanțial și eficient la promovarea și menținerea valorilor generale umane, valorilor unui stat de drept, printr-o ofertă calitativă de formare și pregătire profesională a personalului din serviciul public, precum și prin servicii de instruire de înaltă calitate, corelate cu standardele promovate la nivel european.

Asigurarea calității înseamnă crearea încrederii în rândul beneficiarilor, în sensul că instituția prestatoare de servicii de instruire trebuie să vină cu o ofertă de dezvoltare profesională care să răspundă așteptărilor acestora, să abordeze un management eficient și să utilizeze resursele umane, materiale și financiare în mod eficient.

În acest context, Academia a desfășurat în anul 2017 un set de activități privind dezvoltarea și implementarea unui sistem modern și eficient de asigurare a calității în domeniul formării și dezvoltării personalului din autoritățile publice: studierea bunelor practici europene în domeniul managementului calității în instituțiile similare din țările balte, România, Germania, elaburarea/modificarea/actualizarea documentelor interne de planificare, coordonare, organizare, control și asigurare a calității pentru a le aduce în concordanță cu Standardul internațional ISO 22999:2019, Servicii de învățare pentru educația nonformală și formarea profesională – cerințe de bază



Primele documente au fost aprobate de către Senatul Calității în sesiunea din 28.12.2017. Procedurile de asigurare a calității proceselor de instruire.

Managementul calității în instruire, instituit și implementat în cadrul Academiei, constituie ansamblul de politici și instrumente, de măsuri aprobate la nivel instituțional, orientate spre asigurarea calității instruirii prin care se determină și se măsoară parametrii calității în toate domeniile de activitate. Managementul calității acoperă toate activitățile care asigură realizarea politicilor, obiectivelor și responsabilităților legate de calitate și le implementează prin planificarea, controlul și asigurarea calității și prin mecanismele de îmbunătățire continuă a calității instruirii.

Ultimul document

(Continuare în pag. 3)

Academia de Administrare Publică

Invită reprezentanții mediului academic, al administrației publice, onoterți în domeniul pentru a participa la Conferința Internațională științifico-practică „Teoria și practica administrării publice”, 25 de ani de elaborări teoretice și realizări practice în domeniul administrării publice, care își va desfășura lucrările joi, 17 mai, 2018.

Conferința va avea 6 ateliere de lucru:

1. Modernizarea administrației publice în contextul integrării europene;
2. Probleme actuale ale științei politice și parcursul european al Republicii Moldova;
3. Aspecte teoretico-practice privind schimbarea statutului de drept și modernizarea administrației publice;
4. Tendințe ale managementului public în contextul creării unui sistem administrativ bazat pe conștientizare;
5. Rolul e-Guvernării în dezvoltarea durabilă;
6. Dezvoltarea profesională a personalului: teorie și practică

Limbile de lucru ale conferinței: română, rusă, engleză.

Vă invităm să participați la conferință!

Pentru mai multe informații accesați site-ul AAP – www.aap.gov.md, sau la tel. 022-29-40-84

Revista
„Administrarea Publică”
apare trimestrial.
Costul unui abonament:
3 luni - 42 lei;
6 luni - 84 lei;
1 an - 168 lei.
Indice poștal - **76957.**

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.**

Secția activitate editorială

Mihai MANEA - șef secție

Ion AXENTI - secretar responsabil

Sergiu VLADÎCA - redactor

Tudor PALLADI - redactor

Marina PASTUH - tehnoredactor

Indice poștal: 76957

Adresa redacției:

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni, 100

Tel.: (0-22) 28-40-78, fax: (0-22) 28-48-71

E-mail: aap.editura@yahoo.com

Data la cules: 05.03.2018.

Bun de tipar: 25.04.2018.

Tipar executat la S. C. „Elan Poligraf” S. R. L.

Tiraj: **280 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489