

INSTITUTUL DE CERCETĂRI JURIDICE ȘI POLITICE
AL ACADEMIEI DE ȘTIINȚE A MOLDOVEI
UNIVERSITATEA ROMÂNNO-AMERICANĂ, BUCUREȘTI
CENTRUL DE ECONOMIE A INDUSTRIEI ȘI SERVICIILOR
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE „COSTIN C. KIRIȚESCU”
ACADEMIA ROMÂNĂ

***Valorificarea experienței României
în contextul integrării europene
a Republicii Moldova***

CHIȘINĂU • 2018

CZU 327(498+478):061.1EU(082)

V-20

Lucrarea este recomandată pentru publicare de către Consiliul Științific al Institutului de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei.

Lucrarea a fost realizată în cadrul proiectului "Responsabilitatea socială a guvernancei publice - componentă majoră a dezvoltării relațiilor dintre România și Republica Moldova", contract 40BM/2016, Programului PN III Cooperare Europeană și Internațională, Subprogramul 3.1. Bilateral/ multilateral, Autoritatea Contractantă: UEFISCDI

Culegerea include articole științifice consacrate analizei parcursului european al României și al Republicii Moldova, fiind evidențiate costurile și beneficiile naționale și sectoriale.

Cartea este destinată angajaților din cadrul autorităților publice centrale și locale, cadrelor universitar-academice și mediului de experți, tuturor celor ce manifestă interes față de subiectul integrării europene.

Coordonator: Victor JUC

Redactor: Tamara OSMOCHESCU

Design copertă: Vitalie LECA

Procesare computerizată: Elena CURMEI

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

Valorificarea experienței României în contextul integrării europene a Republicii Moldova / Inst. de Cercet. Juridice și Politice al Acad. de Științe a Moldovei, Univ. Româno-Americană, București, Centrul de Econ. a Industriei și Serviciilor [et al.]; coord.: Victor Juc. – Chișinău: S. n., 2018 (F.E.-P. "Tipografia Centrală"). – 232 p.: fig., tab.

Referințe bibliogr. la sfârșitul art.

ISBN 978-9975-53-946-3.

327(498+478):061.1EU(082)

V-20

© Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei, 2018

© Universitatea Româno-Americană, București, 2018

© Centrul de Economie a Industriei și Serviciilor, Institutul Național de Cercetări Economice „Costin C. Kirițescu”, Academia Română, 2018

ISBN 978-9975-53-946-3.

CUPRINS

INTRODUCERE	5
EXPERIENȚA DE ADERARE A ROMÂNIEI LA UNIUNEA EUROPEANĂ: GENERAL ȘI PARTICULAR PENTRU REPUBLICA MOLDOVA (Victor JUC, Dumitru POPA)	7
ANALIZĂ COMPARATIVĂ A CORELAȚIEI DINTRE COMPETITIVITATE ȘI GUVERNANȚA PUBLICĂ LA NIVEL REGIONAL ȘI GLOBAL (Ovidiu FOLCUȚ, Iuliu-Marin IVĂNESCU)	35
RESURSELE SIMBOLICE ALE PUTERII (Victor MORARU)	55
BUNA GUVERNANȚĂ ÎN ROMÂNIA (Nela-Ramona GRIGORE, Mona IVĂNESCU)	80
ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ: STANDARDE, RESPONSABILITATE ȘI REFORMĂ PRIN PRISMA EXPERIENȚEI ROMÂNIEI ȘI INTEGRĂRII EUROPENE (Valeriu CUȘNIR)	102
ANALIZA INDICATORILOR DE DEZVOLTARE DURABILĂ A ROMÂNIEI (Mariana SORLESCU, Emilia GABROVEANU)	130
STATUL DE DREPT. CADRUL TEORETIC ȘI PROVOCĂRILE AJUSTĂRII PRACTICE (Alexandru ROȘCA)	157
OPȚIUNI DE EXPLOATARE A MINEREURILOR DIN ROMÂNIA CA ȚARĂ MEMBRĂ A UNIUNII EUROPENE (Cristian SIMA)	173
EVOLUȚIA SISTEMULUI ENERGETIC DIN ROMÂNIA (Marina BĂDILEANU, Svetlana CIUMAC)	199

INTRODUCERE

Republica Moldova este un stat european, atât din punct de vedere geopolitic, cât și cultural-civilizațional, realizarea integrării europene și a vocației europene a poporului său reprezentând două elemente ale interesului național. Relațiile dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană sub aspect politico-juridic includ trei etape, în calitate de linii de demarcațiune servind semnarea Acordului de Parteneriat și Cooperare la 28 noiembrie 1994, document care a stabilit fundamentele instituționale de dezvoltare a raporturilor dintre părți, și a Acordului de Asociere la 27 iunie 2014, ridicând cadrul politico-juridic al relațiilor dintre semnatori pe o treaptă calitativ nouă.

Modernizarea social-economică și politico-juridică a Republicii Moldova poate fi realizată doar prin susținerea competiției, numai în asemenea condiții cetățenii vor putea beneficia de servicii de calitate, iar producătorii vor fi siguri în efectele muncii lor și nu vor depinde de schimbările conjuncturii politice. Una dintre prioritățile realizării parcursului european constă în accesul la cele patru libertăți de circulație, inclusiv a persoanelor, această valoare nu prezintă altceva decât expresie a demnității umane în contextul proceselor de globalizare. Însă realizarea parcursului european a Republicii Moldova nu ține doar de sferile politico-juridică, comercial-economică și financiar-investițională, un rol destul de important revine europenizării societății, însușirii și implementării valorilor și normelor care se dovedesc în măsură să asigure vocația europeană a poporului Republicii Moldova.

Republica Moldova a întârziat în demararea parcursului european, Acordul de Asociere nu asigură decât asocierea politică și integrarea economică. În același timp, Uniunea Europeană constant înaintează Republicii Moldova condiționalități, și numai după realizarea lor îi acordă asistența financiară necesară pentru a putea menține cursul de reforme solicitate. Precaritatea relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană este condiționată de mai mulți factori, însă rolul determinant revine elitelor politice din Republica Moldova, care nu

au știut să gestioneze eficient procesele de modernizare prin reformă. *Experiența României, care deja a parcurs această cale, este foarte importantă pentru Republica Moldova, date fiind beneficiile și costurile de preaderare atât naționale, cât și sectoriale. Experiența României în domeniu este insuficient studiată și aplicată de autoritățile din Republica Moldova și se impune de a prelua practicile pozitive.*

În același timp, nu este mai puțin adevărat că mediile și contextele ce țin de Republica Moldova și România se dovedesc a fi diferite: Republica Moldova a fost inclusă în Programul TACIS, iar România – în Programul PHARE; Republicii Moldova i s-a propus în 1994 Acordul de Parteneriat și Cooperare, iar România realiza din 1993 Acordul de Asocierie; societatea din Republica Moldova este partajată pe criteriul geopolitic, fiind prezentă alternativa între Vest și Est, pe când în România numai unele grupuri demografice au depus o rezistență ușoară, mai degrabă la nivelul mentalităților și prejudecăților, în procesul de aderare la Uniunea Europeană; clasa politică din Republica Moldova este divizată prin opțiuni geopolitice, pe când în România a fost atestată o poziție aproape unanimă cu privire la parcursul european; Republica Moldova a fost tratată în spirit est-european, ca un segment al intereselor geopolitice ale Federației Ruse, iar România a beneficiat de un tratament sud-est - european, cu perspective fezabile de a deveni stat membru al Uniunii Europene.

Republica Moldova ca stat cu aspirații de integrare europeană și cetățenii săi pot să învețe multe din experiența în domeniu a României, preluând exemplele pozitive și încercând să evite greșelile comise în procesul de preaderare. Studiile înserate în această culegere pun în lumină mai multe aspecte de preaderare, naționale și sectoriale, iar în cazul României materialul este extins și pentru perioada postaderare.

Victor JUC,
doctor habilitat, profesor universitar,
coordonator al ediției

EXPERIENȚA DE ADERARE A ROMÂNIEI LA UNIUNEA EUROPEANĂ: GENERAL ȘI PARTICULAR PENTRU REPUBLICA MOLDOVA

Victor JUC,
doctor habilitat, profesor universitar,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei

Dumitru POPA,
doctor, profesor universitar,
Universitatea Apollonia, Iași

Rezumat

În acest articol este cercetată experiența României în valorificarea opțiunii de integrare europeană, fiind puse în lumină provocările și deficiențele, oportunitățile și constrângerile. Principala idee este că România a expus probleme serioase în realizarea cursului de integrare europeană, nefiind întâmplător faptul că accesul condiționat a avut loc în 2007 (în comparație cu alte 10 state care au fost integrate în 2004). Dar România a știut cum să beneficieze de programele de asistență sectorială, care au contribuit plenar la modernizarea multiaspectuală. Concluzia constă în faptul că prin aprobarea și implementarea fondurilor de preaderare și postaderare, România a reușit să gestioneze modernizarea la diferite niveluri și domenii, a realizat tranziția și, treptat, a schimbat imaginea țării prin îmbunătățire. Studiul conține și o succintă analiză a relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană

1. Evoluția relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană

Republica Moldova s-a angajat să realizeze parcursul european, în calitate de politici și mecanism figurând implementarea prevederilor Acordului de Asociere, inclusiv Acordul de Liber Schimb Aprofundat și Atotcuprinzător, semnat la 27 iunie 2014, care a marcat debutul unei etape noi în relațiile dintre părți. În contextul valorificării acestei opțiuni strategice, este important de a cunoaște experiența României, chiar dacă împrejurările se dovedesc a fi diferite. Republica Moldova are ce învăța, iar România este pregătită și dispusă constant să-i acorde asistența necesară în domeniu.

Relațiile dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană au cunoscut pînă la moment trei etape: pînă în 1994, cînd relațiile dintre părți au fost reglementate prin Acordul de Cooperare și Comerț dintre Uniunea Sovietică și Comunitatea Economică Europeană; pînă în 2014 – cînd relațiile dintre părți s-au desfășurat în baza Acordului de Parteneriat și Cooperare; din 2014 – cînd relațiile sunt exercitate prin Acordul de Asociere.

Prima perioadă, 1991-1994, nu prezintă în sine altceva decât căutări de precizare a pozițiilor și identificarea cadrului juridic de inițiere a dialogului politic dintre părți. Luînd act de transformările care se desfășurau în spațiul ex-sovietic, Comunitatea Economică Europeană demarează la sfîrșitul anului 1991 procesul de redefinire a strategiei cu noile state independente, acțiuni care, în linii mari, au fost finalizate către octombrie 1992 prin adoptarea recomandării Comisiei Europene de a negocia acorduri de parteneriat și cooperare. Această decizie a fost fundamentată pe următoarea supoziție: Acordul de Cooperare și Comerț încheiat cu fosta Uniune Sovietică devenise insuficient pentru țările angajate în procesele de democratizare instituțională și edificare a economiei de piață din cauza că este ancorat pe cadrul strict comercial-economic, pe cînd Acordul European propus unor țări ex-socialiste conține prevederi politice și economice pe care statele ex-sovietice, cu excepția celor baltice, nu sînt în măsură să le îndeplinească în totalitate și, prin urmare, li se propune un acord de tip intermediar, ancorat pe promovarea cooperării, sprijinirea construcției instituționale și consolidarea societății civile, dezvoltarea dialogului politic și deschidere. În acest sens, acordurile de parteneriat și cooperare, pe de o parte, și acordurile de asociere și stabilizare, pe de alta, prezintă prin esența și caracterul lor două abordări regionale distincte ca obiectiv final și spațiu de aplicare, plasînd relațiile dintre părți pe diferiți vectori. Însă declanșarea negocierilor privind semnarea unui acord de parteneriat și cooperare s-a lăsat foarte mult așteptată, practic pînă la începutul anului 1994, inițiativa demarării dialogului aparținînd părții moldovenești, care, prin scrisorile oficiale semnate de către Președintele M.Snegur, a constatat că Republica Moldova practic a rămas unica țară din spațiul central-european a cărei relații cu Uniunea Europeană n-a depășit nici faza incipientă a creării cadrului politico-juridic.

Perioada a doua, 1994-2004, a debutat prin Acordul de Parteneriat și Cooperare din 28 noiembrie 1994, care a instituționalizat relațiile dintre părți ridicîndu-le la nivel de parteneriat și fundamentîndu-le pe valori democratice și pe un cadru politico-juridic mai avansat, a consacrat Republicii Moldova calitatea de partener direct al Uniunii Europene și a oferit baza normativă necesară pentru angajarea unui dialog autentic pe multiple planuri, în special imprimarea dimensiunii politice proceselor de cooperare și identificarea mijloacelor noi pentru permanentizarea dialogului. Trebuie de remarcat însă, că, deși are o semnificație deosebită, Acordul nu conține o finalitate politică

clară în sensul asigurării integrării europene graduale, Republica Moldova fiind circumscrisă unui spațiu față de care Uniunea Europeană n-a fost pregătită să abordeze o strategie integraționistă pînă la evenimentele declanșate în Ucraina la sfîrșitul anului 2013 și reconfirmîndu-i-se apartenența geopolitică de zonă ex-sovietică.

Acordul a stabilit obiectivele parteneriatului între părți, care, potrivit art. 1, constau în elaborarea cadrului necesar pentru realizarea dialogului politic, care să permită dezvoltarea relațiilor politice; promovarea comerțului, investițiilor și a relațiilor economice armonioase pentru a încuraja dezvoltarea lor durabilă; asigurarea bazei pentru colaborarea în domeniile legislativ, economic, social, financiar și cultural; susținerea eforturilor Republicii Moldova de edificare a democrației, dezvoltarea economiei și finalizarea tranziției la economia de piață. Parteneriatul este edificat pe respectarea democrației, principiilor dreptului internațional, a drepturilor omului și economiei de piață (art. 2), ia dialogul politic (art. 6) urma să contribuie la fortificarea relațiilor dintre părți, inclusiv prin creșterea nivelului de convergență economică și la sporirea gradului de convergență a pozițiilor pe problemele internaționale de interes reciproc, cum ar fi stabilitatea și securitatea în Europa, fiind prevăzute anumite proceduri și mecanisme (art. 8).

Părțile contractante s-au angajat, potrivit art. 10, să-și acorde clauza națiunii celei mai favorizate în domeniile cu privire la impozite și taxe vamale pe importuri și exporturi, inclusiv metodele de percepere a lor, regulile de achitare a taxelor vamale, tranzitul, depozitarea mărfurilor și transportarea, taxe și alte impozite interne de orice natură aplicate direct sau indirect la mărfurile importate, regulile privind vînzarea, cumpărarea, transportarea, distribuirea și folosirea mărfurilor pe piața internă. Însă aceste prevederi nu se aplică la avantajele acordate în scopul creării uniunii vamale sau zonei de liber schimb, dar și celor care decurg din crearea unei astfel de uniuni sau zone. Vom preciza că acest document, conform art. 4, conține posibilitatea instituirii zonei de liber schimb, prin perfectarea unui acord nou, însă în condițiile avansării Republicii Moldova în procesul reformei economice, primele consultări fiind preconizate pentru anul 1998, dar care, în realitate, au început în 2010.

Acordul de Parteneriat și Cooperare prevede instituirea Consiliului de Cooperare abilitat cu examinarea problemelor bilaterale sau internaționale de interes comun (art. 82), compus, pe de o parte, din membri ai Consiliului Uniunii Europene și ai Comisiei Comunităților Europene, iar pe de alta, din membri ai

Guvernului Republicii Moldova, președinția fiind exercitată pe rînd (art. 83). Consiliul, potrivit art. 84, este asistat de Comitetul de Cooperare, compus de reprezentanți ai părților la nivel de înalți funcționari, delegîndu-i unele din competențele sale, iar Comitetul Parlamentar de Cooperare este constituit pentru a deveni un for de întruniri și schimburi de opinii pentru membrii Parlamentului European și ai Parlamentului Republicii Moldova (art. 87, 88).

Perioada a treia a început la 27 iunie 2014 prin semnarea Acordului de Asociere, acesta incluzînd prin Titlul V Acordul de Liber Schimb Comprehensiv și Aprofundat, care urma să înlocuiască Acordul de Parteneriat și Cooperare, a cărui valabilitate a expirat la 1 iulie 2008, prelungit anual în condițiile că părțile nu exprimau obiecțiuni. Acordul de Asociere imprimă relațiilor politico-juridice dintre cele două părți un cadru calitativ nou, fiind, după cum am subliniat mai sus, expresie a realizării vocației europene a poporului Republicii Moldova. Acordul de Asociere include 7 titluri: Principii generale; Dialogul politic și reforma, cooperarea în domeniul politicii externe și de securitate; Justiție, libertate și securitate; Cooperarea în sectorul economic și alte sectoare; Comerțul și aspecte legate de comerț; Asistența financiară și prevederi privind combaterea fraudelor și controlul; Dispoziții instituționale, generale și finale.

Acordul a instituționalizat asocierea între Uniunea Europeană și statele membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, a cărei obiective constau, potrivit art. 1, în promovarea asocierii politice și integrării inclusiv prin creșterea participării Republicii Moldova la politicile, programele și agențiile Uniunii Europene; fortificarea cadrului politic de dialog consolidat în domeniile de interes comun; consolidarea democrației și stabilității politice, economice și instituționale; promovarea, păstrarea și consolidarea păcii și stabilității pe dimensiunea regională și internațională; susținerea și sporirea gradului de cooperare în domeniul justiției, libertății și securității pentru consolidarea statului de drept, respectării drepturilor și libertăților fundamentale, a mobilității și contactelor interumane; susținerea eforturilor Republicii Moldova în dezvoltarea potențialului său economic prin cooperarea internațională și armonizarea legislației sale la standardele comunitare; crearea condițiilor favorabile pentru integrarea graduală a Republicii Moldova pe piața internă a Uniunii Europene prin formarea zonei de liber schimb în conformitate cu drepturile și obligațiunile ce decurg din calitatea sa de membru al Organizației Mondiale a Comerțului.

Dialogul politic dintre cele două părți în domeniile de interes comun, potrivit art.3, urmărește aprofundarea asocierii politice, respectarea și promovarea principiilor suveranității și independenței, integrității teritoriale și inviolabilității frontierelor, supremației legii și buneii guvernări, consolidarea cooperării în materia securității și apărării, gestiunii crizelor și abordării provocărilor de nivel global și regional pe baza multilateralismului efectiv. Părțile au convenit, prin art. 7, asupra „participării posibile a Republicii Moldova în operațiunile civile și militare de gestionare a situațiilor de criză conduse de Uniunea Europeană”, însă aceste prevederi nu contravin statutului de neutralitate a Republicii Moldova din cauza că Uniunea Europeană nu este prin caracter o organizație politico-militară și desfășoară numai operațiuni postconflict, de menținere a păcii, iar Acordul de Asociere nu înseamnă integrare politică și nici nu conține calitatea de stat candidat. Conform art. 8, părțile au reiterat angajamentul de a identifica o soluție durabilă a conflictului din raioanele de est, cu respectarea deplină a suveranității și integrității teritoriale a Republicii Moldova și de a facilita în comun reabilitarea postconflict, această problemă rămânând, pînă la rezolvarea definitivă și fără a aduce atingere formatului stabilit de negocieri pe agenda dialogului și cooperării, atît în relațiile mutuale, cît și într-un cadru mai extins, incluzînd actorii internaționali interesați. În plus, art. 462 a admis începutul aplicării Acordului de Asociere sau a Titlului V ca parte integrantă a Acordului în zonele din Republica Moldova asupra cărora Guvernul nu exercită un control efectiv numai după ce Republica Moldova va asigura implementarea și aplicarea completă în totalitate sau în parte. În această ordine de idei, Acordul de Asociere nu se dovedește a fi un impediment în calea restabilirii integrității teritoriale a Republicii Moldova, ci din contra, permite agenților economici din stînga Nistrului să beneficieze de un regim favorabil în raport cu zona de liber schimb.

Altă problemă de semnificație determinantă și edificatoare pentru realizarea parcursului european ține de reforma internă, care, în conformitate cu art. 4, se rezumă la cooperarea pentru dezvoltarea, consolidarea și sporirea stabilității și eficacității instituțiilor democratice și statului de drept; asigurarea respectării drepturilor și libertăților omului; realizarea progreselor în reformarea sistemului judiciar și cadrului legal pentru asigurarea independenței și consolidării capacității sale, garantarea imparțialității și a eficacității organelor de drept; continuarea reformei administrației publice, dezvoltarea serviciului public responsabil, eficient, transparent și profesionist; asigurarea eficacității în lupta contra corupției, inclusiv prin aplicarea

instrumentelor legale internaționale relevante. Aceste și alte prevederi și-au găsit precizare și dezvoltare în textul Acordului de Asociere, fiind ancorate pe armonizarea legislației naționale la actele comunitare și instrumentele internaționale la care se face referință, implementarea obligațiilor asumate și, implicit, realizarea obiectivelor trasate.

Cadrul instituțional al dialogului și cooperării prevede înființarea unor structuri: Consiliul de Asociere, format din membri ai Consiliului Uniunii Europene și Comisiei Europene, pe de o parte, iar pe de alta, din membri ai Guvernului Republicii Moldova, abilitat cu supravegherea și monitorizarea aplicării și implementarea Acordului, examinarea periodică a funcționalității (art. 434) și adoptarea deciziilor care cad sub incidența sa, fiind obligatorii pentru ambele părți, poate face recomandări și are competența de a actualiza sau modifica anexele ce se conțin, dar fără să aducă atingere dispozițiilor specifice din Titlul V (art. 436); Comitetul de Asociere, constituit din funcționari de nivel superior ai părților, oferă asistență Consiliului de Asociere în exercitarea sarcinilor sale (art. 437), care îi poate delega unele dintre competențele sale, inclusiv de a adopta decizii de caracter obligatoriu, iar într-o configurație specifică (a Comitetului) poate aborda probleme ce țin de Titlul V (art. 438); Comitetul Permanent de Asociere, format din deputați ai Parlamentului European și ai Parlamentului Republicii Moldova (art. 440), care poate solicita informații de la Consiliul de Asociere privind implementarea Acordului (art. 441). Acordul de Asociere mai prevede, în contextul reliefat de acțiuni, promovarea reuniunilor periodice ale reprezentanților societății civile pentru informarea lor și înregistrarea ideilor privind implementarea Acordului, fiind prevăzută constituirea Platformei Societății Civile – forum de întruniri și schimb de opinii (art.442).

Ținem să precizăm că aceste structuri instituționalizate de către părți nu lezează suveranitatea Republicii Moldova, din cauză că nu sînt de caracter supranațional, nu li se deleghează prerogative suverane, se formează componența lor pe bază de paritate numerică, iar funcțiile atribuite se referă la evaluarea progreselor înregistrate în implementarea acțiunilor și aplicarea măsurilor prevăzute și asumate. Republica Moldova nu cedează drepturi suverane și nici nu deleghează prerogative suverane, dar se conformează unor reguli și proceduri negociate, acceptate și asumate, de altfel ca și în cazul participării în alte instituții de cooperare multilaterală. Vom menționa că întrunirile anuale, din 2015 și 2016, la nivelul Consiliului de Asociere au demonstrat că această instituție vizează în exclusivitate Acordul de Asociere.

Referindu-ne succint la particularitățile și caracterul sensibil al Titlului V, care vizează zona de liber schimb, notăm că în conformitate cu art. 452, dacă părțile convin că măsurile necesare prevăzute au fost implementate și sunt aplicate, Consiliul de Asociere poate să se pronunțe asupra deschiderii mai largi a pieței, iar potrivit art. 458, semnatarii pot încheia acorduri sectoriale, în orice domeniu care intră sub incidența cadrului de aplicare a Acordului de Asociere, complementându-l ca parte integrantă a relațiilor bilaterale generale. Considerăm necesar de a preciza că potrivit art. 157, Acordul nu împiedică menținerea sau instituirea uniunilor vamale, altor zone de liber schimb ori aranjamente cu privire la traficul de frontieră, însă în măsura în care nu contravin aranjamentelor comerciale prevăzute în conținutul său. În acest sens, Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană nu este îndreptat împotriva unor state sau grupuri de state organizate în instituții guvernamentale, ci ține de realizarea intereselor naționale și materializarea aspirațiilor înscrise în Declarația de Independență.

Precizăm că, fiind un document-tip, similar după conținut celor semnate de Ucraina și de Georgia, care asigură asocierea politică și integrarea economică, Acordul de Liber Schimb este o componentă a Acordului de Asociere, incluzând titlurile IV-VI, înlocuiește Preferințele Comerciale Autonome, dar conține mai multe derogări și amânări de punere în aplicare, oferind timpul necesar pentru racordarea titlurilor de mărfuri și produse din Republica Moldova la standardele comunitare. De fapt, Republica Moldova devine o componentă a unui spațiu de liber schimb, care în condițiile actuale ar fi un avantaj, iar temerile, mai ales din partea Federației Ruse cu privire la posibilitatea reexportului, nu se dovedesc a fi fondate, deoarece se conțin prevederi ce solicită obligativitatea certificatului de proveniență. Însă în general, alternativa la capitolul opțiuni față de structurile ce realizează procese integraționiste nu se dovedește a fi un beneficiu și a contribuit la dezintegrarea elitei politice și a societății. În accepția noastră, Republica Moldova trebuie să fie consecventă în valorificarea parcursului european, dat fiind că apropierea de Uniunea Europeană constituie un mecanism important de consolidare a pozițiilor sale pe arena geopolitică din Europa, inclusiv în relațiile cu Rusia. Agenda europeană nu reprezintă altceva decât o strategie de modernizare a statului și reformă economică, un rol important revenind reformei agriculturii, care trebuie complementată cu politici în domeniul dezvoltării rurale. Vom preciza că cele trei Acorduri de Asociere semnate la 27 iunie 2014, chiar dacă sînt prin caracterul lor documente-tip, conțin numere diferite de articole: cu Republica Moldova – 465, cu Ucraina – 475 și cu Georgia – 434.

2. Aspecte procedurale ale aderării României la Uniunea Europeană

Tratatul de la Amsterdam, intrat în vigoare la 1 mai 1999, stabilea procedura de urmat în cazul admiterii unui nou membru în Uniunea Europeană. După primirea cererii oficiale prin care un stat solicita aderarea la Uniune, Consiliul Uniunii Europene cere Comisiei Europene să elaboreze un aviz privind gradul de îndeplinire de către statul candidat a criteriilor de la Copenhaga și Madrid, aviz încheiet cu propunerea de a începe sau nu negocieri de aderare. Cererea de admitere în Uniunea Europeană împreună cu avizul Comisiei Europene fac obiectul analizei Consiliului European, compus din șefii de stat sau de guvern din statele membre ale Uniunii, care, după consultarea Parlamentului European (avizul acestuia din urmă este doar consultativ în etapa de începere a negocierilor), decide dacă începe sau nu negocierile de aderare cu statul candidat respectiv.

Negocierile durează, de regulă, câțiva ani și se finalizează cu un tratat de aderare care este supus ratificării de către parlamentele statelor membre, parlamentul țării candidate și Parlamentul European (în această fază avizul poate bloca aderarea) [1, p.263]. Procedurile de ratificare durează circa un an și jumătate - doi ani. Abia în acest moment apartenența la Uniunea Europeană devine efectivă. În cazul concret al admiterii țărilor din Europa Centrală și de Est, inclusiv România, negocierile sunt precedate de un exercițiu de examinare analitică („screening”) format din două etape: multilaterală (cu toate țările candidate) are un scop didactic, de familiarizare a candidaților cu ansamblul acțiunilor comunitare; bilaterală (cu fiecare stat candidat în parte), în care se trece în revistă, domeniu cu domeniu, progresele realizate de țara respectivă în transpunerea normelor comunitare în dreptul intern și aplicarea efectivă a regulilor ce guvernează funcționarea Uniunii Europene.

Statele care au început negocierile de aderare în octombrie 1998 au demarat imediat după încheierea exercițiului de screening la fiecare capitol, ordinea lor fiind stabilită de către Comisia Europeană. Pentru țările din grupul doi, printre care și România, screening-ul bilateral s-a desfășurat în perioada martie - iulie 1999 (cu excepția capitolului „agricultura”, pentru care examinarea analitică bilaterală a avut loc în luna noiembrie 1999). În urma deciziei Consiliului European de la Helsinki din 10-11 decembrie 1999 privind începerea negocierilor de aderare, exercițiul de screening cu România a fost reluat la 4 februarie 2000, urmînd să fie evaluate progresele înregistrate în ultima jumătate a anului 1999 în toate cele 31 domenii care fac obiectul negocierilor de

aderare, cu accent pe identificarea dificultăților cu care se confruntă autoritățile române în adoptarea și transpunerea legislației Uniunii Europene și pe măsurile ce se impun pentru satisfacerea standardelor cerute pentru aderare.

3. Strategia de preaderare a României: preliminariile aderării

După recunoașterea țărilor din Europa Centrală ca posibile viitoare membre, Uniunea Europeană a trebuit să decidă modul în care urma să sprijine procesul de integrare. La Reuniunea de vârf de la Essen din decembrie 1994 s-au pus bazele strategiei de pregătire a țărilor asociate din Europa Centrală pentru aderare, cunoscută în general sub numele de strategie de preaderare. Strategia de preaderare este un ansamblu de măsuri cu caracter politic, economic și legislativ care acoperă toate domeniile de activitate ce țin de competența comunitară și vizează satisfacerea de către statele care doresc să devină membre ale Uniunii Europene a criteriilor de aderare stabilite de Consiliile Europene de la Copenhaga (din iunie 1993) și Madrid (din decembrie 1995).

Plecînd de la propunerile formulate de către Comisia Europeană în Agenda 2000, Consiliul European de la Luxemburg din decembrie 1997 a lansat Strategia consolidată de preaderare pentru candidații din Europa Centrală și de Est, ale cărei principale elemente sunt: Acordurile Europene, Parteneriatele pentru Aderare împreună cu Programele Naționale de Adoptare a Acquisului Comunitar, asistența financiară de preaderare (programele PHARE, ISPA și SAPARD) și deschiderea accesului țărilor candidate la programele și agențiile comunitare. România a adoptat prima strategie proprie avînd ca obiectiv pregătirea pentru admiterea în Uniunea Europeană în iunie 1995 odată cu depunerea cererii de aderare la Uniunea Europeană - Strategia de la Snagov, unde a avut loc elaborarea acestui document și semnarea acestei declarații de acceptare a obiectivului integrării europene de către toate forțele politice parlamentare ale momentului [2].

Acordul European este gîndit ca fiind o asociere între România, pe de o parte, și Comunitatea Europeană și statele membre, pe de altă parte. Baza legală a relațiilor dintre România și Uniunea Europeană a reprezentat-o Acordul European, prin care s-a creat o asociere între România, pe de o parte, și Comunitatea Europeană și statele membre fiind semnat la 1 februarie 1993 Acord care a intrat în vigoare la 1 februarie 1995.

Obiectivele asocierii prevăzute în art.1 al Acordului au fost: asigurarea unui cadru adecvat pentru dialogul politic dintre părți, care să permită dezvoltarea unor legături politice strînse; promovarea dezvoltării comerțului, precum și a

relațiilor economice între părți, sprijinind astfel dezvoltarea economică în România; asigurarea unei baze pentru cooperarea economică, socială, financiară și culturală; sprijinirea eforturilor României de dezvoltare a economiei, de desăvârșire a tranziției într-o economie de piață și de consolidare a democrației; stabilirea unor instituții adecvate pentru a face asocierea efectivă; asigurarea unui cadru pentru integrarea graduală a României în Comunitate.

În ceea ce privește crearea cadrului instituțional, s-a apreciat la acea dată că un dialog politic regulat va consolida apropierea dintre România și Comunitate, va sprijini schimbările politice și economice în curs de desfășurare în această țară și va contribui la stabilirea de forme noi de cooperare [3, p.1-93]. La nivel ministerial, dialogul politic a avut loc în cadrul Consiliului de Asociere (constituit din reprezentanți ai Guvernului României, pe de o parte, și membri ai Consiliului și ai Comisiei Europene, pe de altă parte), care a avut responsabilitatea generală pentru respectarea acestui Acord. La nivel parlamentar, dialogul politic a fost realizat în cadrul Comitetului Parlamentar de Asociere, care a cuprins membri ai Parlamentului României și membri ai Parlamentului European.

Un alt punct important prevăzut în Acord l-a reprezentat respectarea principiilor democratice și a drepturilor omului stabilite în Actul Final de la Helsinki și Carta de la Paris pentru o Nouă Europă, precum și a principiilor economiei de piață. În privința liberalizării circulației mărfurilor, serviciilor, România și Comunitatea au stabilit gradual o zonă de liber schimb bazată pe obligații reciproce și echilibrate, în concordanță cu prevederile Acordului de Asociere și cele ale Acordului General pentru tarife vamale și comerț (GATT). O atenție deosebită a fost acordată regimului taxelor vamale, în acest sens s-a stabilit un calendar al reducerilor taxelor la import și export între Comunitate și România, defalcat pe 10 ani.

Acordul nu a exclus prohibițiile sau restricțiile la import, export sau tranzit, justificate pe temeiurile moralității publice, politicii sau securității publice, protecției sănătății și vieții, protecției resurselor naturale, a tezaurelor, a proprietății intelectuale, industriale sau comerciale sau a reglementărilor referitoare la aur și argint. Era stipulat faptul că cele două părți se vor abține de la orice măsuri sau practici de natură fiscală interne care ar introduce, direct sau indirect, o discriminare între produsele unei părți și produsele similare originare din teritoriul celeilalte părți. Au fost stabilite măsuri de protecție pentru situațiile neprevăzute ce pot apărea în timpul derulării Acordului, în acest sens a fost creat un instituit, un Consiliu de Asociere care a avut un rol major în supravegherea respectării prevederilor Acordului.

Pentru a facilita cetățenilor din Comunitate și celor din România inițierea și desfășurarea în mod regulat de activități profesionale în România și, respectiv, în Comunitate, Consiliul de Asociere a examinat în permanență măsurile necesare ce trebuie luate pentru a asigura recunoașterea reciprocă a calificărilor. România și statele membre ale Uniunii s-au angajat să asigure circulația liberă a capitalului privind investițiile directe făcute în companii înființate conform legilor în vigoare în țara gazdă și investițiile făcute conform prevederilor Acordului, lichidarea sau repatrierea acestor investiții și a oricărui profit rezultat din acestea. Nu se vor introduce noi restricții valutare la circulația de capital și la plățile curente aferente și au fost stabilite incompatibilitățile cu buna funcționare a relațiilor comerciale între părți.

Pentru o mai eficientă protecție a drepturilor de proprietate intelectuală, industrială și comercială, România s-a obligat ca pînă la sfârșitul celui de-al cincilea an de la intrarea în vigoare a Acordului să solicite aderarea la Convenția de la München privind acordarea patentelor europene (din 5 octombrie 1973), precum și la celelalte convenții multilaterale referitoare la aceste drepturi la care statele membre sunt părți sau pe care le aplică de facto. Scopul a fost acela de a se asigura un nivel de protecție similar cu cel din Comunitate [4, p. 69]. România s-a angajat să depună eforturi pentru ca legislația internă să devină, gradual, compatibilă cu cea a Comunității. Astfel, armonizarea legislației se va extinde în special în următoarele domenii: vamal, al societăților comerciale, bancar, al proprietății intelectuale, al protecției forței și locurilor de muncă, al securității sociale, al securității financiare, al concurenței, al protecției sănătății și vieții oamenilor, animalelor și plantelor, al protecției consumatorilor, impozitării indirecte, în domeniul nuclear, al transporturilor și în cel legat de mediu. Pentru aplicarea acestor măsuri, Comunitatea va furniza României asistență tehnică sub formă de schimb de experți, furnizare de informații, organizare de seminarii, activități de formare, ajutor pentru traducerea legislației din Comunitate. Toate aceste deziderate au putut fi realizate în condițiile unui schimb reciproc și efectiv de informații. Se va acorda prioritate programelor menite să pună la dispoziția publicului larg informațiile de bază privind Comunitatea și cercurilor de specialiști din România, inclusiv accesul la bazele de date comunitare. În vederea realizării tuturor obiectivelor Acordului, România a beneficiat în toată această perioadă de asistență financiară temporară din partea Comunității, sub formă de donații și împrumuturi PHARE, inclusiv de la Banca Europeană de Investiții.

4. Instrumentele strategiei de preaderare

Uniunea Europeană acordă finanțare prin intermediul Programului PHARE, alături de împrumuturile asigurate de Banca Europeană de Investiții, în cooperare cu Fondul Monetar Internațional. Capitalul de investiții pentru țările partenere este canalizat prin Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare.

Programul PHARE a fost elaborat inițial ca reacție imediată la problemele structurale cu care se confruntau țările Europei Centrale, actualmente fiind una dintre pietrele de temelie ale strategiei de preaderare [5]. Programul este primul instrument financiar nerambursabil al strategiei de preaderare, promovând dezvoltarea infrastructurii și cooperarea intraregională, precum și consolidarea democrației. A fost înființat la începutul anului 1989 pentru Polonia și Ungaria (primele două țări în care s-a realizat trecerea de la regimul comunist la democrație, de unde și acronimul), programul extinzându-se treptat în celelalte țări partenere din regiune.

Programul se concentrează asupra a două aspecte [6, p.71]: dezvoltarea instituțională, sprijinirea guvernelor țărilor candidate în implementarea acquis-ului comunitar; investițiile, sprijinirea țărilor candidate în efortul de a-și alinia activitățile industriale, infrastructura pe baza standardelor Uniunii Europene, prin mobilizarea investițiilor solicitate. Între 1990-2000, România a beneficiat de peste 1,5 miliarde Euro prin programul PHARE. În prezent, PHARE se concentrează în România asupra a trei mari sectoare: dezvoltare regională, dezvoltare instituțională și sprijinirea investițiilor în vederea implementării acquis-ului. Comisia Europeană, după negocieri cu țările candidate, elaborează un program național PHARE pentru fiecare țară, precum și programe multi-anuale și orizontale care includ proiectele ce vor fi realizate, supuse în prealabil aprobării comitetului de gestiune a programului, compus din reprezentanți ai statelor membre [7, p. 80].

Programul ISPA (*Instrument for Structural Policies for pre-Accession*) este cel de-al doilea instrument financiar nerambursabil conceput pentru sprijinirea țărilor candidate în procesul de aderare la Uniunea Europeană. ISPA oferă sprijin financiar pentru investiții în domeniul protecției mediului și al transporturilor, pentru a accelera procesul de armonizare a legislației țărilor candidate cu normele europene în aceste două sectoare. România va beneficia de sume cuprinse între 240-270 milioane Euro pe an, fiind cel de-al doilea mare beneficiar, după Polonia. În sectorul transporturilor se acordă prioritate investițiilor destinate integrării sistemului românesc de transport

în cel al Uniunii Europene, precum și viitoarei Rețele Trans Europene (*Trans European Network - TEN*). Se acordă o importanță deosebită îmbunătățirii legăturilor cu alte state candidate în domeniul transporturilor, precum și îmbunătățirii sistemului național de transport prin completarea anumitor porțiuni de drum [8, p.94]. Prioritatea programului ISPA în domeniul protecției mediului este sprijinirea României în procesul de adoptare a legislației europene în protecția mediului. O atenție specială este acordată apei potabile, tratării apelor uzate și evacuării gunoierului menajer.

Programul SAPARD (*Special pre-Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) este cel de-al treilea instrument financiar nerambursabil conceput pentru a sprijini țările candidate în abordarea reformei structurale în sectorul agricol și în alte domenii legate de dezvoltarea rurală, precum și în implementarea acquis-ului comunitar referitor la **CAP** (*Common Agricultural Policy - Politică Agricolă Comună*) și la legislația aferentă [9, p.126]. S-a stabilit ca în perioada 2000-2006 România să primească 150 milioane Euro/an, fiind cel de-al doilea mare beneficiar după Polonia. În plus, Guvernul României va contribui cu suma de 50 milioane Euro. SAPARD, finanțează proiecte majore din domeniul agricol și cel al dezvoltării rurale. România a identificat patru măsuri prioritare care urmează să fie finanțate în cadrul acestui program [10, p.312]: îmbunătățirea activităților de prelucrare și comercializare a produselor agricole și pescărești; dezvoltarea și îmbunătățirea infrastructurii rurale; dezvoltarea economiei rurale (investiții în companiile cu profil agricol; diversificare economică; silvicultură); dezvoltarea resurselor umane (îmbunătățirea activității de instruire profesionale; asistență tehnică, inclusiv studii menite să sprijine pregătirea și monitorizarea programului, campanii de informare și publicitate).

5. Progresele realizate de România pentru aderare în perioada octombrie 1998 - septembrie 1999

Concluziile raportului Comisiei Europene, publicat la 13 octombrie 1999, rețin atât progresele realizate de România în perioada menționată, cât și o serie de deficiențe care afectează șansele unei aderări rapide la Uniunea Europeană [11]. Pentru o imagine clară asupra conținutului acestui raport, vom prezenta succint aspectele pozitive și negative surprinse în îndeplinirea celor patru criterii de aderare. Potrivit criteriilor, bilele albe și cele negre se prezintă astfel:

Criteriul politic: aspecte pozitive: Comisia a considerat că: „Pentru moment, România îndeplinește criteriul politic de la Copenhaga, deși această

poziție va fi reexaminată dacă autoritățile române nu continuă să dea prioritate rezolvării crizei din instituțiile de ocrotire a copiilor”; *aspecte negative*: Problema copiilor defavorizați, numărul mare de ordonanțe de urgență, asigurarea eficienței și independenței sistemului judiciar, rezultatele limitate obținute în lupta împotriva corupției, situația rromilor și eforturi suplimentare pentru combaterea atitudinilor discriminatorii în societate.

Criteriul economic: aspecte pozitive: există dorința de așezare a evoluției economiei pe baza unei strategii pe termen mediu, elaborată împreună cu experții Uniunii Europene; accelerarea reformei și asigurarea unei perspective de transformare pozitivă a economiei; sprijin pentru privatizarea unor mari companii în condiții cât mai bune; sprijin pentru restructurarea și privatizarea unui segment important din sistemul bancar de stat; angajamentul guvernului de a reinstaura stabilitatea macroeconomică; perspectiva acordurilor cu FMI și Banca Mondială să readucă economia românească pe linia de creștere”; *aspecte negative*: riscul ca România să nu poată dispune de o economie de piață funcțională și să nu fie capabilă, pe termen mediu, să suporte presiunile concurențiale ale pieței Uniunii Europene; existența dezechilibrelor și instabilității macroeconomice; incertitudinea legislativă care afectează negativ investițiile private străine; reducerea exporturilor; necesitatea unor eforturi substanțiale pentru ridicarea standardului de viață al populației; deficiențe în disciplina financiară și necesitatea restructurării întreprinderilor de stat cu pierderi mari.

Criteriul adoptării legislației comunitare: aspecte pozitive: progrese semnificative în domeniile achizițiilor publice, bancar și controlului financiar; progrese în sectoarele standardizare și certificare; transformarea regiilor autonome în societăți comerciale; realizarea unor progrese în armonizarea legislației din domeniul agriculturii; progrese semnificative în domeniul transporturilor, deși persistă probleme în ceea ce privește legislația vizînd siguranța transporturilor maritime și rutiere; progrese în domeniile justiției și controlului la frontiere; *aspecte negative*: legea bancrutei frauduloase nu corespunde normelor comunitare, în ciuda modificărilor repetate ce i s-au adus, armonizarea legislației este încă parțial realizată; România acordă o importanță redusă armonizării legislației din domeniul protecției mediului, în special poluarea aerului, apei și tratamentul deșeurilor, armonizarea normelor din domeniile azilului și traficului de droguri.

Criteriul capacității administrative: aspecte pozitive: mențiune favorabilă pentru capacitatea administrației din domeniul dezvoltării regionale,

unde structurile sunt compatibile cu cele din țările Uniunii Europene; *aspecte negative*: lipsa fondurilor și slăbiciunea administrației afectează negativ pregătirile pentru aderarea într-o serie de domenii prioritare; reforma administrației publice nu a început încă; în unele sectoare, cum ar fi protecția mediului sau controlul financiar, nivelul de competență al administrației nu este corespunzător; absența statutului funcționarului public a contribuit la incapacitatea administrației, ceea ce a constituit o piedică majoră în calea pregătirilor pentru aderare.

Totodată, Comisia Europeană a recomandat Consiliului European reunit la Helsinki, la 11-12 decembrie 1999, începerea negocierilor de aderare cu România condiționat de îndeplinirea a două cerințe [12]. Confirmarea realizării efective a acțiunilor anunțate de autoritățile române cu privire la alocarea unor resurse bugetare corespunzătoare și implementarea reformelor structurale în instituțiile de ocrotire a copiilor înainte de sfârșitul anului 1999. Este vorba de crearea unei agenții unice cu responsabilitate pe întreg sectorul de ocrotire a copiilor, agenție care s-a creat deja. Realizarea unei evaluări suplimentare a situației economice înainte de începerea efectivă a negocierilor, cu scopul adoptării unor măsuri adecvate pentru îmbunătățirea situației macroeconomice. În acest scop, la sugestia comisarului Verheugen, responsabil cu extinderea Uniunii Europene s-a decis constituirea de către partea română, cu o asistență comunitară și din partea organismelor financiare internaționale a unui grup de lucru sau unei comisii care să elaboreze o strategie economică de dezvoltare a țării pe termen mediu.

6. Aderarea României la Uniunea Europeană

România a prezentat cererea de aderare la Uniunea Europeană pe 22 iunie 1995. În conformitate cu prevederile Tratatului de la Maastricht, la cererea Consiliului, Comisia a adoptat Opinia asupra cererii de aderare a României la Uniunea Europeană, aplicând criteriile stabilite la Consiliul European de la Copenhaga din iunie 1993, opinie publicată pe 16 iunie 1997. Cît despre criteriul politic – stabilitatea instituțiilor garante ale democrației, statului de drept, drepturilor omului, respectului minorităților și protecției lor, s-a apreciat la acea vreme că România are instituții care tind spre stabilitate, dar ele trebuie consolidate prin acordarea unui respect mai mare, în practica statului de drept, la toate nivelurile structurilor guvernamentale. Eforturi considerabile urmau a fi depuse pentru respectarea drepturilor minorităților naționale, a copiilor din orfelinat, pentru îmbunătățirea sistemului judiciar.

S-au subliniat și progresele înregistrate de România referitoare la criteriul economic – existența unei economii de piață funcționale, ca și capacitatea de a face față presiunilor concurenței și forțelor pieței existente în Uniune. Primii pași în vederea creării unei economii de piață fuseseră făcuți, prețurile fiind în mare măsură liberalizate, dar dreptul de proprietate asupra pământului nu era pe deplin garantat. S-a apreciat că s-a îmbunătățit capacitatea de competitivitate a economiei românești, mai ales prin abordarea problemelor legate de distorsiuni majore, cum ar fi prețurile scăzute la energie, accelerarea privatizării și începerea lichidării întreprinderilor de stat, mari generatoare de pierderi. Totuși, o mare parte a industriei era considerată învechită, iar agricultura trebuia modernizată [13]. Capacitatea României de a-și asuma acquis-ul (capacitatea de a-și asuma obligațiile impuse de calitatea de membru, printre care se află și aderarea la Uniunea politică, economică și monetară) a fost apreciată ca având un ritm destul de lent. Astfel, legislația românească a preluat numai o mică parte din acquis-ul ce se referă la elementele esențiale ale pieței unice, inclusiv concurența, cu excepția celei referitoare la proprietatea intelectuală. Era necesar un proces major și susținut de reformă în cadrul structurilor administrative. Având în vedere aceste considerente, Comisia a subliniat că negocierile pentru aderarea României la Uniunea Europeană vor fi deschise de îndată ce se va înregistra un progres semnificativ în satisfacerea de către România a condițiilor statutului de membru, definite de Consiliul European de la Copenhaga [14]. Strategia consolidată de preaderare va ajuta România să se pregătească mai bine pentru a-și îndeplini obligațiile ce derivă din statutul de membru și să acționeze pentru ameliorarea deficiențelor identificate în Opinii.

La data de 1 ianuarie 2007, România a aderat la Uniunea Europeană, finalizând astfel un drum început cu mulți ani în urmă. Demersurile oficiale în acest sens au început după Revoluția din Decembrie 1989, însă și anterior acestei date, deși era stat membru al Tratatului de la Varșovia, România a avut stabilite relații oficiale la nivelul Comunităților Europene. Astfel, în anul 1974, România a semnat cu Comunitatea Economică Europeană [15]. Acordul cu privire la Sistemul Generalizat de Preferințe Vamale, fiind primul stat comunist din Europa care semna un astfel de tratat. În anul 1980, România a semnat cu Comunitatea Economică Europeană Acordul privind Comerțul cu Produse Industriale, prin care a fost creată Comisia Mixtă România – Comunitatea Economică Europeană. Prin semnarea acestui acord, România a recunoscut tacit existența Comunității Economice Europene, însă pentru recunoașterea

diplomatică a Comunității, trebuia încheiat un Acord bilateral de cooperare comercială și economică între România și Comunitatea Economică Europeană. În vederea adoptării acestui Acord, au avut loc runde de negocieri și reuniuni la nivel de experți între cele două părți, care au fost însă întrerupte de Revoluția din Decembrie 1989. După această dată, România a început oficial demersurile pentru aderarea la Uniunea Europeană, prin recunoașterea încă din anul 1990 a Comunităților Europene și acreditarea unui ambasador pe lângă Comisia Europeană. La data de 1 februarie 1993 a fost semnat Acordul de Asociere a României la Uniunea Europeană, care a intrat în vigoare în anul 1995. În luna iunie 1995, România a depus cererea de aderare la Uniune, urmare căreia, în luna decembrie 1999, Consiliul European a hotărât începerea negocierilor de aderare cu România. Aceste negocieri au început în luna februarie 2000 și s-au încheiat la data de 14 decembrie 2004, prin decizia Conferinței de Aderare la nivel ministerial. Consiliul European de la Bruxelles din 16-17 decembrie 2004 a confirmat decizia Conferinței și a stabilit că în luna aprilie 2005 să se semneze Tratatul de Aderare iar aderarea efectivă să se realizeze la data de 1 ianuarie 2007. România a îndeplinit condițiile impuse pentru semnarea tratatului, aspecte rezultate din rapoartele cu privire la stadiul pregătirilor în vederea aderării, prezentate de Comisia Europeană.

La data de 13 aprilie 2005, Parlamentul European a acordat Avizul pentru semnarea Tratatului de Aderare, iar la data de 25 aprilie 2005 a fost semnat la Luxemburg, de către România pe de o parte și reprezentanții statelor membre ale Uniunii Europene pe de altă parte, Tratatul de Aderare a României la Uniunea Europeană, care ulterior a fost ratificat de către toate statele membre ale Uniunii Europene. După semnarea Tratatului, România a fost intens monitorizată de Comisia Europeană, fiind verificat modul în care România își îndeplinește angajamentele asumate în calitate de stat în curs de aderare. Urmare îndeplinirii tuturor condițiilor cerute, la data de 1 ianuarie 2007, România și Bulgaria au aderat la Uniunea Europeană. Prin aderarea la Uniunea Europeană, România a dobândit toate drepturile deținute de statele membre ale Uniunii. În calitate de stat membru al Uniunii Europene, România participă la realizarea politicilor comunitare, are drept de vot în toate reuniunile Consiliului Uniunii Europene, va deține președinția la nivelul Consiliului, având astfel un rol activ în toată activitatea Uniunii Europene. Tot în baza acestei calități, România va avea reprezentanți în instituțiile comunitare, respectiv în Parlamentul European, Consiliul de Miniștri, Comisia Europeană, Curtea Europeană de Justiție [16], Tribunalul de Primă Instanță [17], Comitetul Regiunilor, Comitetul Economic și

Social. Reprezentanții României în Parlamentul European vor fi aleși de către poporul român la data de 25.11.2007, la votul organizat în acest scop.

Odată cu aderarea sa, României îi revin însă și o serie de obligații în urma aderării la Uniune. În vederea integrării depline la structurile comunitare, România trebuie să continue în ritm accelerat reformele în toate domeniile, în caz contrar, existînd riscul activării clauzelor de salvagardare. O mare responsabilitate revine României în ceea ce privește asigurarea securității Uniunii, avînd în vedere că, în urma aderării, granița de nord și de est a țării noastre a devenit graniță a Uniunii Europene. În acest sens, pe lângă măsurile de securizare a granițelor, România a luat măsuri de introducere a vizelor pentru unele state nemembre ale Uniunii Europene. Se impune o mai rapidă adaptare la legislația Uniunii, cu prioritate la legislația privind dreptul de proprietate, legislație care de multe ori nu a fost respectată în România, după cum a constatat Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Prin aderarea României la Uniunea Europeană, cetățenii români au devenit cetățeni ai Uniunii Europene. Astfel, aceștia beneficiază, atît pe teritoriul statelor membre ale Uniunii, cît și pe teritoriul statelor terțe, de drepturile conferite de tratatele Uniunii Europene tuturor cetățenilor europeni. Un prim drept conferit cetățenilor români după aderare este acela de liberă circulație în toate statele Uniunii Europene, documentul de identitate nemaifiind în mod obligatoriu pașaportul, fiind suficientă cartea de identitate. În calitate de cetățeni ai Uniunii Europene, cetățenii români aflați în străinătate beneficiază de protecție consulară din partea tuturor statelor membre ale Uniunii Europene, caz în care orice cetățean român poate cere protecție ambasadei sau consulatului oricărui stat membru al Uniunii Europene de pe teritoriul unui stat membru al Uniunii, în cazul în care România nu are ambasadă sau consulat în acel stat. Cetățenii români beneficiază de drept de rezidență pe teritoriul statelor membre ale Uniunii Europene. Cetățeanul Uniunii are o serie de drepturi, precum dreptul la vot în alegerile municipale, el se bucură de protecție din partea autorităților, are dreptul de petiție la Parlamentul European și se poate adresa Mediatorului european – ceea ce este Ombudsman-ul [18, p.4].

Există însă și unele restricții ale drepturilor cetățenilor Uniunii Europene, acestora putîndu-li-se restricționa dreptul de liberă circulație sau de rezidență pe teritoriul unui alt stat membru al Uniunii Europene, însă aceste restricții pot fi luate numai pe motive de politică publică, securitate publică sau sănătate publică [19]. Nu pot fi luate restricții pentru motive economice, de asemenea nici existența unor condamnări penale anterioare a unei persoane

nu duc obligatoriu la luarea restricției față de persoana în cauză. Un exemplu concret de restricție a dreptului de rezidență a mai multor persoane a avut loc recent în Italia, printre persoanele în cauză numărându-se și cetățeni români. Restricția s-a dispus pe motiv de securitate publică, autoritățile italiene luând această măsură urmare acuzării unui cetățean român de moartea unei contese. Cazurile cetățenilor români au fost apreciate de autoritățile italiene ca urgente, astfel că aceștia au fost expulzați fără să li se acorde posibilitatea să atace deciziile emise de statul italian și fără să li se acorde cel puțin o lună pentru părăsirea Italiei [20].

Tot în virtutea aplicării legislației europene, cetățenii români care au comis infracțiuni pe teritoriul unui stat membru al Uniunii Europene și s-au întors în România pentru a scăpa de pedeapsă sunt arestați de autoritățile române și trimiși în statul respectiv pentru a fi judecați, în baza mandatului european de arestare emis de acel stat. În vederea evitării unor situații de acest fel, cetățenii români vor trebui să respecte cu strictețe legislația europeană atât pe teritoriul României, cât și pe cel al oricărui alt stat membru al Uniunii Europene, dar și legislația oricărui stat nemembru al Uniunii, când se află pe teritoriul acestuia.

7. România - stat membru al Uniunii Europene

După ce Consiliul Europei a decis, la Helsinki, începerea negocierilor de aderare a României la Uniunea Europeană, un scenariu optimist arată la acea dată că ele s-ar putea întinde pe o perioadă 7-8 ani, din momentul debutului negocierilor [21, p.315]. Aderarea României, împreună cu Bulgaria, la Uniunea Europeană la 1 ianuarie 2007 încheie astfel cel de al cincilea val al extinderii Uniunii, inițiat la 1 mai 2004, prin aderarea celor opt state din Europa Centrală și de Est, alături de Cipru și de Malta. România s-a alăturat unei Uniuni de state europene care împărtășesc aceleași valori, având în centru respectul pentru demnitatea umană, democrație, statul de drept și respectarea drepturilor omului și libertăților fundamentale. Uniunea Europeană are drept obiective asigurarea păcii și prosperității, printre realizările sale numărându-se piața internă, precum și crearea Spațiului Schengen, a zonei euro [22, p. 225]. Obiectivul principal al României la acest moment îl constituie consolidarea progreselor și reformelor realizate pentru asigurarea unei integrări depline în structurile comunitare. România dorește să aducă o contribuție activă la realizarea proiectelor aflate pe agenda europeană și să sprijine soluții eficiente pentru problemele Uniunii. Banca Națională a

României face parte acum din Sistemul European al Băncilor Centrale, iar guvernatorul acesteia participă ca membru cu drepturi depline la Consiliul General al Băncii Centrale Europene și la comitetele acesteia [23, p.11-19].

De la data aderării, cetățenii români au dreptul de a lucra în cadrul instituțiilor comunitare. Procedura standard de obținere a unui astfel de post este prin concurs. Procedura de selectare prin concurs a personalului în cadrul instituțiilor europene presupune două mari etape: selecția, organizată de Oficiul European pentru Selecția Personalului (EPSO), în urma căreia se redactează listele de rezervă, și recrutarea propriu-zisă, realizată de instituțiile europene pe baza acestor liste. Orice cetățean român care îndeplinește condițiile cerute de instituțiile comunitare care scot la concurs posturile vacante se poate prezenta la concursurile organizate periodic de fiecare dintre instituțiile comunitare, avînd șansa să devină funcționar comunitar. Comisia Europeană și-a propus ca pînă în 2011 să fie angajați 1058 noi funcționari, dintre care 698 de români și 360 de bulgari.

a. Politicile Uniunii Europene: ca stat membru al Uniunii Europene, România ia parte direct la elaborarea și adoptarea politicilor comunitare, contribuind pe fond la lucrările tuturor instituțiilor comunitare, la nivel politic și tehnic (Consiliul Uniunii Europene și formațiunile sale sectoriale, grupurile de lucru ale Consiliului, precum și la reuniunile Consiliului European, comitetele și grupurile de lucru ale Comisiei Europene, Parlamentul European, Comitetul Regiunilor și Comitetul Economic și Social). De asemenea, România va contribui în mod direct la marile linii de politică ale Uniunii (Programul Haga, Strategia Lisabona, Politica energetică, Strategia de Dezvoltare Durabilă etc.), asociindu-se pe fond la dezvoltarea acestora [24, p. 25-28].

b. Politica Externă și de Securitate Comună (PESC) și relațiile externe ale Uniunii Europene: un domeniu important îl reprezintă Politica Externă și de Securitate Comună, la care România contribuie direct în baza statutului său de stat membru cu drepturi depline al Uniunii. De asemenea, România dorește să își consolideze contribuția la Politica Europeană de Securitate și Apărare (PESA). În calitate de membru al Uniunii Europene, România aplică sancțiunile internaționale impuse prin Pozițiile Comune adoptate în cadrul Politicii Externe și de Securitate Comună, instituțiile competente dispunînd măsuri de implementare, atunci cînd este cazul [25]. În contextul în care, de la momentul aderării la 1 ianuarie 2007, frontiera de nord și de est a României a devenit frontieră externă a Uniunii Europene, România va contribui la consolidarea ariei de libertate, securitate și justiție prin asigura-

rea unui management eficient al frontierelor sale externe. Ca stat membru al Uniunii Europene, România va contribui în mod susținut la formularea Pozițiilor, Declarațiilor și demersurilor Uniunii Europene și le va aplica întocmai. România va continua să respecte sancțiunile internaționale și măsurile restrictive impuse de Uniunea Europeană, Organizația Națiunilor Unite și Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa. De asemenea, România va participa la reuniunile tuturor structurilor de lucru ale Consiliului pe tema PESC/PESA [26, p. 241]. În baza experienței acumulate atât pe plan conceptual, cât și pe dimensiunea operațională în perioada de pre-aderare, România dorește să își consolideze contribuția la Politica Europeană de Securitate și Apărare (PESA). România a participat în cadrul misiunii de poliție a Uniunii Europene din Bosnia și Herțegovina (EUPM). Această misiune a fost lansată la 1 ianuarie 2003 în vederea asigurării racordării la Misiunea de poliție a Organizației Națiunilor Unite. Totodată, România a avut o contribuție la operațiunea militară Althea din Bosnia și Herțegovina. Althea a fost lansată de Uniunea Europeană la 2 decembrie 2004 în baza acordurilor „Berlin Plus” cu Organizația Atlanticului de Nord [27, p. 234].

Pe linia politicii europene de stabilizare, dezvoltare și consolidare a perspectivei europene a Balcanilor de Vest, România a contribuit consistent și la pregătirea misiunii civile PESA din Kosovo, care va fi desfășurată în teren după definitivarea procesului de stabilire a statutului. Alte contribuții concrete sunt în cadrul misiunii de asistență la punctul de trecere a frontierei Rafah (EUBAM Rafah), precum și în misiunea EUPOL Kinshasa din Republica Democrată Congo. În perspectivă, o importanță deosebită o are implicarea în dezvoltarea capacităților de reacție rapidă a Uniunii Europene, în principal pe linia constituirii a două Grupuri Tactice de Luptă, dintre care primul a fost pus la dispoziția Uniunii Europene în a doua jumătate a anului 2007 [28].

c. Viitorul Europei/ Tratatul Constituțional: primii pași ai României ca membru al Uniunii Europene au loc într-un context marcat de dezbaterile asupra Tratatului Constituțional și viitorului Uniunii Europene [29, p. 254]. La acest proces de dezbateri participă concomitent statele membre, instituțiile europene, reprezentanți ai societății civile și ai mediului academic. Ca stat membru care a aprobat deja Tratatul Constituțional, România va continua să se asocieze pe fond la dezbaterile pe această temă. În cadrul dezbaterilor privind viitorul Europei, un rol important l-a reprezentat procesul de elaborare și adoptare a Declarației de la Berlin pentru aniversarea a 50 de ani de la semnarea Tratatelor de la Roma, adoptată la 25 martie 2007, de cele 27 de state

membre din acel moment și de instituțiile Uniunii. Documentul reprezintă exercițiu simbolic de recunoaștere a realizărilor și beneficiilor Uniunii în decursul a 50 de ani și de solidaritate a statelor membre în jurul unor proiecte și obiective comune pentru viitor.

d. Măsuri asiguratorii: avînd în vedere necesitatea asigurării aplicării uniforme a dreptului comunitar pe tot teritoriul Uniunii, acquis-ul comunitar cuprinde măsuri asiguratorii ce vizează protejarea funcționării conforme a Uniunii în practic toate politicile europene: măsuri de salvagardare punctuale, corecții financiare cu privire la fondurile europene, măsuri privind politica concurenței sau declanșarea unor acțiuni în constatarea neindeplinirii unei obligații de drept comunitar (infringement procedures) la adresa Statului Membru respectiv. Alături de aceste măsuri, procesul de extindere, datorită complexității sale, a generat includerea unor clauze asiguratorii specifice, atît în Tratatul de Aderare al statelor care au aderat la 1 mai 2004, precum și în cel al României și Bulgariei. Acestea vizează protejarea funcționării Uniunii, în cazul existenței unor disfuncționalități majore în cadrul noilor state membre și sunt inspirate din clauzele de salvagardare existente anterior în dreptul comunitar. România acționează pentru continuarea reformelor deja începute, astfel încît să nu fie necesară activarea clauzelor de salvagardare [30].

Aderarea României la Uniunea Europeană a implicat aderarea la un spațiu de reguli bine definite, care reglementează buna funcționare a Uniunii în majoritatea politicilor existente, iar a căror neaplicare poate genera sancțiuni la adresa statelor membre, prevăzute de acquis-ul comunitar. Instituția care asigură buna aplicare a legislației este Comisia Europeană, în calitatea sa de Gardian al Tratatelor; există și cazuri în care măsurile sunt aplicate de Consiliu. Alături de aceste măsuri, procesul de extindere, datorită complexității sale, a generat includerea unor clauze asiguratorii specifice, atît în Tratatul de Aderare al celor 10 state care au aderat la Uniunea Europeană la 1 mai 2004, precum și în cel al României și Bulgariei. Acestea vizează protejarea funcționării Uniunii Europene, în cazul existenței unor disfuncționalități majore în cadrul noilor state membre, și sunt inspirate din clauzele de salvagardare existente anterior în dreptul comunitar [31].

e. Măsurile prevăzute de acquis-ul comunitar: România trebuie să asigure, identic cu celelalte state membre, implementarea acquis-ului comunitar. Neaplicarea acquis-ului sau aplicarea neconformă poate iniția măsuri asiguratorii prevăzute de Tratatul Uniunii, care sunt de mai multe feluri: măsuri de salvagardare punctuale, corecții financiare cu privire la fondurile

europene, măsuri privind politica concurenței sau declanșarea unor proceduri de infracțiune (infringement procedures) la adresa statului membru respectiv. Măsurile sunt aplicabile în mod identic tuturor statelor membre [32].

f. Clauzele sectoriale: există trei clauze sectoriale aplicabile României și Bulgariei, similare celor existente în Tratatul de Aderare al celor 10 state care au aderat la Uniunea Europeană la 1 mai 2004. Acestea privesc domeniul economic, piața internă și justiția și afacerile interne [33]. *Clauza de salvagardare în domeniul economic* este specifică perioadei de tranziție a economiilor naționale la piața internă comunitară, iar rolul ei este în primul rând de a proteja economia națională a statului membru respectiv de impactul pieței unice. Această clauză prevede solicitarea, de către România sau Bulgaria, a aplicării unor măsuri de protecție în cazul apariției unor dificultăți semnificative și persistente în oricare sector economic, sau care ar putea provoca deteriorarea serioasă a situației economice într-un anumit domeniu [34]. De asemenea, clauza poate fi invocată de orice stat membru Uniunii Europene. Solicitarea aplicării acestei clauze poate interveni într-o perioadă de maxim trei ani de la data aderării, iar decizia de aplicare a acesteia, măsurile ce pot fi luate și condițiile de aplicare ale acesteia sunt determinate de Comisie. Măsurile autorizate potrivit acestei clauze implică derogări de o întindere și pe durate care sunt strict necesare pentru remedierea situației.

g. Clauza privind piața internă are o arie foarte extinsă, practic putându-se aplica majorității politicilor sectoriale, și constă în exceptarea statului respectiv de la anumite beneficii existente pe piața internă (în special restricții la export, la producere, închiderea unităților neconforme etc.). Clauza poate fi invocată atunci când un stat membru aduce atingere sau riscă să aducă atingere funcționării pieței interne sau atunci când viitorul stat membru nu își îndeplinește angajamentele rezultate din negocieri. Piața internă este înțeleasă în sens extins, și se referă atât la cele 4 libertăți de circulație, cât și la politicile sectoriale - concurență, agricultură, transport, telecomunicații, energie, protecția consumatorului și sănătatea publică, mediu, în măsura în care atingerile au efect transfrontalier [35]. Măsurile pot fi adoptate de Comisie într-o perioadă până la trei ani de la data aderării; durata aplicării acestora poate fi însă extinsă până la remedierea totală a problemelor.

h. Clauza privind justiția și afacerile interne din Tratatul de Aderare pentru România și Bulgaria este identică cu cea prevăzută pentru cele 10 state care au aderat la Uniunea Europeană la 1 mai 2004. Această clauză sectorială prevede suspendarea anumitor drepturi pentru România și Bulgaria

în cazul în care există deficiențe semnificative sau riscul apariției unor asemenea deficiențe în privința aplicării legislației europene referitoare la recunoașterea reciprocă în domeniul civil și penal. Măsurile pot fi aplicate de Comisie într-o perioadă de pînă la trei ani din data aderării, cu prelungire nedefinită pînă la remedierea problemelor existente [36].

i. Mecanisme specifice: urmare a Raportului de monitorizare din 26 septembrie 2006, Comisia Europeană a decis adoptarea unei decizii privind înființarea unui mecanism de cooperare și verificare privind justiția și combaterea corupției pentru România și Bulgaria. Acesteia i se adaugă un regulament privind corecțiile financiare ce pot fi adoptate față de România și Bulgaria, după aderare, în privința acordării fondurilor agricole stabilite în cursul negocierilor [37, p.200]. În ceea ce privește mecanismul referitor la justiție și afacerile interne, au fost stabilite o serie de „ținte” pentru România și Bulgaria (4 în cazul României și 6 în cazul Bulgariei), în baza cărora cele două state vor raporta Comisiei Europene. Primul Raport privind realizarea acestora a fost prezentat de cele două țări la 31 martie 2007, iar Comisia a raportat Consiliului și Parlamentului European asupra progreselor pînă în iunie 2007. Mecanismul urmează să fie aplicat pînă la atingerea țintelor stabilite; acestea pot fi amendate în funcție de progresele realizate [38, p. 329]. Mecanismul IACS (Sistemul Integrat de Administrație și Control în Agricultură prevede prezentarea, de către România și Bulgaria, la trei luni după data aderării, a unei declarații la nivel ministerial către Comisie, care să precizeze dacă sistemul IACS a fost implementat și este funcțional. Declarația a fost făcută în baza unui raport elaborat de un organism independent, desemnat în acest scop de către fiecare din cele două state. Comisia a evaluat dacă obligațiile au fost indeplinite, fie pe baza declarației sau raportului independent, fie pe baza propriului său audit, după ce va da statului membru respectiv oportunitatea de a prezenta propriile comentarii într-un interval rezonabil de timp.

8. Avantajele României rezultate din statutul de membru al Uniunii Europene

Aderarea la Uniunea Europeană înseamnă apartenența noastră la un spațiu de stabilitate politică, securitate internă și externă, dezvoltare economică, protecție socială și solidaritate. În plan politic, statutul de membru al Uniunii Europene aduce cu sine forța pe care o are un ansamblu de 28 de țări ce vorbesc cu o singură voce. Altfel spus, în dialogul cu un stat terț, un membru al Uniunii Europene are întotdeauna alături de el, dacă problemele

în discuție nu nasc divergențe interne, sprijinul celorlalte state comunitare. Aceasta fiind un principiu de bază al politicii externe și de securitate comună [39, p. 241]. În perspectivă, odată cu cristalizarea identității europene de securitate și apărare (ESDI), apartenența la Uniunea Europeană va avea și o dimensiune mai pronunțată în planul securității externe, care acum se realizează practic integral sub umbrela NATO. Cît privește garantarea securității interne pe teritoriul comunitar, aceasta este asigurată prin intermediul cooperării în domeniile justiției și afacerilor interne (JAI) și prin acordul Schengen [40, p. 25].

În plan economic, aderarea la Uniunea Europeană aduce României un flux de investiții străine net superior celui actual, dat fiind avantajul apartenenței la un spațiu fără frontiere interne, cel al pieței unice comunitare. În același timp, aplicarea celor „patru libertăți” (libera circulație a bunurilor, serviciilor, capitalurilor și persoanelor) dă dreptul oricărui cetățean român care dorește, fie el turist, om de afaceri sau muncitor în căutare de lucru, să circule nestingherit pe întreg teritoriu Uniunii Europene, să se stabilească sau să faca afaceri în condițiile liberei concurențe. Trebuie totuși să avem în vedere posibilitatea ca statele membre să nu se grăbească în a acorda libertate neîngrădită lucrătorilor din țările estice. Termenul „concrență” este adesea folosit atunci cînd se vorbește de capacitatea firmelor românești de a supraviețui pe piață occidentală în condițiile în care vom fi obligați să eliminăm măsurile protecționiste naționale. Se afirmă că prin aderarea la Uniunea Europeană „ne vom dezarma”. Adaptarea la rigorile economiei de piață ne este însă necesară, fie că devenim, fie că nu devenim membri ai Uniunii Europene, deoarece trăim într-o lume cu o economie globalizată în care izolarea înseamnă faliment. Pe de altă parte, în sectoarele sensibile pentru economia națională vor putea fi obținute unele derogări temporare de la aplicarea regulilor comunitare, astfel încît să avem un răgaz suplimentar pentru adaptare (așa numitele perioade tranzitorii) [41].

Aderarea la Uniunea Europeană nu exclude însă și măsurile de protecție economică, dacă ele sunt justificate. Tratatul de la Amsterdam stabilește reguli privind interzicerea abuzului de poziție dominantă, concurența neloială, practicile de dumping și ajutoarele de stat, ceea ce poate fi și în avantajul firmelor românești competitive, protejîndu-le în fața giganților occidentali. În ceea ce privește intervenția statului, Tratatul prevede, făcînd excepție de la regulă, că statul poate interveni în sprijinul unor întreprinderi în situații cum ar fi ajutoarele cu caracter social, cele destinate remedierii efectelor calamităților naturale, favorizării economice a regiunilor cu nivel de trai

săzută sau puternic afectate de șomaj ori pentru remedierea unor perturbări grave în economia unui stat membru [42]. Tot în plan economic, aderarea la Uniunea Europeană presupune acces la fondurile structurale ale Uniunii: Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDER). Fondul de Coeziune destinat dezvoltării rețelelor de transport și protecției mediului, precum și o componentă a Fondului destinat agriculturii. Aceste fonduri sunt consistente. De departe, cel mai important avantaj îl reprezintă accesul la Piața Unică Europeană, acesta fiind un aspect economic extrem de atrăgător pentru țările care își doresc să adere la Uniunea Europeană. Piața Unică Europeană constă în circulația liberă a populației, bunurilor, serviciilor și a capitalului între statele membre ca și când ar circula într-o singură țară. Crearea acesteia reprezintă însăși esența Uniunii, realizându-se prin adoptarea de către statele membre a numeroase directive, prin care au fost eliminate barierele tehnice, legale, birocratice, culturale și protecționiste, instituindu-se comerțul liber și mișcarea liberă în cadrul Uniunii.

Așadar, experiența României în realizarea parcursului european este importantă pentru Republica Moldova, chiar dacă împrejurările și contextual diferă. Expereința României trebuie preluată și implementată pe coordonata sectorailă și pe filiera activității autorităților administrației publice locale, pentru ca apropierea de Uniunea Europeană să nu țină numai de macronivel, ci să fie accelerată la micronivel și pe dimensiunea sectorială. Realizarea de către România a integrării europene a confirmat supoziția că în perioada de preaderare prevalează costurile, iar beneficiile sustenabile nu vor întârzia în condițiile promovării politicilor eficiente și fezabile.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Berthu G. *Le traité d'Amsterdam contre la démocratie. Texte intégral comparé et commenté*, Liberté politique, n° hors série, 1998.
2. Jinga I., Popescu A. *Integrarea Europeană*. În: *Dicționar de termeni comunitari*. București: Lumina Lex.
3. Fuerea A. *Drept comunitar european. Partea generală*. București: Editura All Beck, 2003.
4. Boeri T. and Brücker H. *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States. Final Report*. European Integration Consortium, Berlin, 2002.
5. România primește anual o sumă de 250 de milioane de EURO, fiind a doua țară candidată, după Polonia, privind volumul fondurilor alocate.
6. Jinga I. *Uniunea europeană – realități și perspective*. București: Lumina Lex, 1999.

7. Marcu V. Drept instituțional comunitar. București: Lumina Lex, 2001.
8. Rigaux A. Comité économique et social. Paris: Editions Dalloz, 1993.
9. Quermonne J.-L. Le système politique de l'Union européenne. Paris: Montchrestien, Clefs, 1998.
10. Scotto M. Les institutions européennes. Paris: Le Monde éditions-Marabout, 1994.
11. Mazilu D. Integrarea europeană. Drept comunitar și instituții europene. București: Editura Lumina Lex, 2001.
12. Un concept românesc privind viitorul Uniunii Europene. București: Editura: Polirom, 2001.
13. Filipescu I. P., Fuerea A. Drept instituțional comunitar european. București: Editura Actami, 2000.
14. Prima rundă de negocieri cu România a început la 14 iunie 2000 la care au participat și Malta, Slovacia, Letonia, Lituania și Bulgaria.
15. Comunitatea Economică Europeană a fost înființată prin Tratatul de la Roma, semnat la data de 23 martie 1957 de statele fondatoare Germania, Franța, Italia, Olanda, Belgia și Luxemburg, care a intrat în vigoare la data de 1 ianuarie 1958.
16. Curtea de Justiție a Comunităților Europene. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_ro
17. Tribunalul de Primă Instanță. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-11/ro_tpi.pdf
18. Muraru I., Tănăsescu E. S., Iancu G., Deaconu Șt., Horia Cuc M. Cetățenia europeană. București: Editura All Beck, 2003.
19. Directiva CE nr. 38/2004, art. 27-33.
20. McCormick J. Understanding the European Union – a concise introduction. New York – London: Edition Palgrave, 1999.
21. Vese V., Ivan Adrian L. Istoria integrării europene. Cluj: Presa Universitară Clujeană, 2001.
22. Manolache O. Drept comunitar. București: Editura All Beck, 2001.
23. Controlul financiar. București: Editura Centrul de Resurse Juridice, 2004.
24. Hildegard C. P. România și Proiectul European, România și viitorul Europei. București: Regia Autonomă Monitorul Oficial, 2001.
25. Ion J. Uniunea Europeană – Realități și perspective. București: Editura Lumina Lex, 2001.
26. Munteanu R. Drept european. Evoluție. Instituții. Ordine juridică. București: Editura Oscar Print, 1996.
27. Sandu D. Spațiul Social al Tranziției. Iași, 1999.
28. European Commission (1999, 2000, 2001): Regular Reports on Romania's Progress, Towards Accession.
29. Păun A. C. Die Unionsbürgerrechte- Drepturile cetățenilor Uniunii Europene. Cluj: Editura Presa Universitară Clujeană, 2003.
30. Europa în 2010. O Europă, cinci destine. București: Editura Institutului de Economie mondială, 2000.

31. Uniunea Europeană și România. Parteneriat pentru creșterea economică, Broșură publicată de Delegația Comisiei Europene în România, București, 1995.
32. Hotărârea Guvernului României nr. 183/26 martie 1999 privind constituirea și funcționarea Echipei naționale pentru examinarea analitică a “acquis-ului” comunitar în cadrul procesului de aderare a României la Uniunea Europeană. În: Monitorul Oficial al României, nr. 125 din 26 martie 1999.
33. Acordul European între România și Comunitățile Europene, de la Essen la Cannes. Itinerarul strategiei românești de integrare europeană. București: Editura Academiei Române, 1995.
34. Strategia națională de pregătire a aderării României la Uniunea Europeană, Snagov, 21 iunie 1995. De la Essen la Cannes.
35. Dreptul românesc și integrarea europeană. Lucrare editată sub egida Academiei Române. București: Editura Tempus, 2004.
36. Tratatul de aderare a Bulgariei și României la Uniunea Europeană, aprilie 2005 (Legea ratificării Tratatului nr.157. În: Monitorul Oficial, nr. 465/1 iunie 2005.
37. Fuerea A. ș.a. Evaluarea gradului de concordanță a legislației române cu acquis-ul comunitar la nivelul anului 2002, pe capitolele de negociere. București: Editura IER, 2004.
38. Diaconescu M. Asocierea României la Uniunea Europeană, implicații economice și comerciale. București: Editura Economică, 2003.
39. Manolache O. Drept comunitar. București: Editura All Beck, 2001.
40. Ștefan T. Introducere în dreptul comunitar. București: Editura C.H.Beck, 2006.
41. Agenda 2000. Punctele de vedere ale Comisiei în legătură cu solicitarea României de aderare la Uniunea Europeană, 16 iulie 1997.
42. Strategia națională de pregătire a aderării României la Uniunea Europeană, Snagov, 21 iunie 1995. De la Essen la Cannes. Itinerarul strategiei românești de integrare europeană. București: Editura Academiei Române, 1995. Strategia națională de dezvoltare a României pe termen mediu.

ANALIZĂ COMPARATIVĂ A CORELAȚIEI DINTRE COMPETITIVITATE ȘI GUVERNANȚA PUBLICĂ LA NIVEL REGIONAL ȘI GLOBAL

Ovidiu FOLCUȚ, *doctor, profesor universitar,*
Universitatea Româno-Americană, București

Iuliu-Marin IVĂNESCU, *doctor, lector universitar,*
Universitatea Româno-Americană, București

Rezumat

Articolul de față își propune să facă o analiză a potențialei corelații care ar putea exista între competitivitatea unei țări și calitatea/competitivitatea instituțiilor și politicilor sale publice, sau, altfel spus, în ce măsură o bună guvernare poate conduce la o creștere de competitivitate. Pornind de la această premisă, studiul își propune ca pe baza datelor furnizate de două dintre cele mai importante entități, la nivel global, respectiv World Economic Forum/Forumul Economic Mondial și Institute for Management Development/Institutul pentru Dezvoltarea Managementului din Laussane să realizeze o analiză urmărindu-se locul ocupat de către fiecare țară în parte în clasamentul general și, respectiv, în cel ce vizează doar instituțiile și politicile publice. Fără îndoială, a fost asumat de la bun început faptul că cele două entități realizează rapoartele anuale definind diferit noțiunea de competitivitate și folosind seturi relativ diferite de indicatori și este posibil să existe diferențe între rezultatele obținute pe baza unui raport față de celălalt. Analiza a avut în vedere în raport și de disponibilitatea datelor, cea mai mare parte a țărilor membre UE, precum și câteva exemple relevante de țări non-europene, dar care sunt reprezentative la nivel global. Din punct de vedere temporal, s-a pornit cu anul 2007, care este anul aderării României la Uniunea Europeană și în încercarea de a afla dacă există o evoluție pozitivă, negativă sau dacă este măcar o corelație între aderarea la Uniunea Europeană și evoluția în clasamentul competitivității sau în privința calității guvernării publice, comensurată conform celor menționate anterior.

1. Conceptul de competitivitate în literatura națională și internațională de specialitate

Conceptul de competitivitate este vehiculat și invocat astăzi în multe studii, articole, lucrări științifice etc. Putem afirma faptul că acest concept suscită o preocupare la nivel internațional, fiind identificate permanent noi interdependențe disciplinare. Competitivitatea este percepută concomitent drept cauză, rezultat și chiar instrument, finalitatea fiind întotdeauna îmbunătățirea standardului de viață la nivelul unei companii, regiuni sau țări.

Lansarea acestui concept de către Michael Porter, acesta folosind sintagma de avantaj competitiv, a alăturat competitivitatea altor noțiuni complementare precum productivitate, bunăstare sau competiție. Dezbaterăa acestei noțiuni se bucură de un trecut bogat în repere, discuții pe această temă având loc cu mult înainte de contemporaneitatea secolului XXI. Treptat, importanța conceptului a căpătat noi valențe, generându-se noi controverse, dar și identificându-se diverse metode de cuantificare a sa.

La o primă trecere în revistă a conceptualizării acestor terminologii, putem observa faptul că literatura de specialitate nu oferă definiții unanim acceptate sau cu aplicabilitate suficientă pentru a le putea explica în cvasi-complexitatea lor. Asistăm mai degrabă la o complementaritate a acestor demersuri, a căror rezultantă conturează și completează într-adevăr o imagine de ansamblu privind noțiunea de competitivitate.

Necesitatea unei abordări sistematice și a unei riguroase definiri a conceptului ne provoacă să realizăm această conceptualizare mai întâi la nivel macroeconomic și ulterior la nivel microeconomic. Distinct, vor fi menționate și principalele contribuții aduse de către cercetătorii români domeniului.

Mai întâi de toate, trebuie menționat faptul că vom trata distinct aprecierile enunțate de reputeți cercetători la nivel internațional sau național în raport de definițiile și metodologiile utilizate anual în cuprinsul mai multor rapoarte și analize realizate de organizații specializate. Măsurarea competitivității economice a statelor și ierarhizarea lor a devenit treptat o preocupare a mai multor entități la nivel internațional. Forumul Economic Mondial (*World Economic Forum-WEF*) publică anual începând din 1979 un raport dedicat competitivității, intitulat astăzi *The Global Competitiveness Report*. Institutul pentru Management și dezvoltare (*International Institute for Management Development-IMD*) editează din 1989 *World Competitiveness Yearbook*. De altfel, raportul publicat de WEF era inițial publicat în colaborare cu IMD-ul, însă diferențele în modul de definire a conceptului au dus ulterior la separarea celor două instituții și la aceasta dualitate de cuantificare a competitivității internaționale.

IMD definește competitivitatea ca și abilitatea unei națiuni sau entități de a-și gestiona competențele și resursele disponibile pentru a atinge prosperitatea dorită [1]. Forumul Economic Mondial definește competitivitatea ca un set de politici, factori și instituții, specifice unei țări ce pot determina prin relaționarea lor funcțională nivelul și ritmul de creștere a productivității naționale [2].

Aceste două abordări nu sunt singulare. OECD definește competitivitatea ca fiind un etalon național referitor la avantajele sau dezavantajele deținute de un stat

Analiză comparativă a corelației dintre competitivitate și guvernanța publică la nivel regional și global

în raport de operațiunile sale de comerț internațional - „*a measure of a country's advantage or disadvantage in selling its products in international markets*” [3].

La nivel regional, European Competitiveness Index [4] definește concep-tul de competitiv ca și capacitatea unei economii de a-și asigura o creștere constantă a nivelului de trai – „*the capability of an economy to maintain in-creasing standards of living*”.

În anul 1995, reputatul Robert Carbaugh definea conceptul de competi-tivitate spunând: “competitivitatea internațională reprezintă capacitatea unei țări, în condițiile pieței libere și ale unei concurențe corecte, de a concepe, produce și comercializa bunuri și servicii fie de o calitate superioară, fie la un preț inferior față de produsele și serviciile oferite de alte țări” [5].

Ulterior, odată cu trecerea anilor, conceptul de competitivitate la nivel macroeconomic a însemnat:

- ♦ un mix factorial (socioeconomic și politic), generator în condiții de optimă interdependență de progres, creștere și bunăstare economică (Lopez-Claros [6], Garelli [7]). Această abordare este asumată subsecvent și în ca-drul a două rapoarte anuale publicate la nivel internațional, respectiv Global Competitiveness Report și World Competitiveness Yearbook;

- ♦ sporirea capacității unei națiuni de a produce, respectiv exporta produse și servicii, de a contribui la crearea unui climat propice atragerii de ISD, de a doved-i o capacitate de adaptare structurală la provocările momentului (Trabold [8]);

- ♦ îmbunătățirea productivității, concomitent cu permanenta specializare pe zona industrială. David Dollar și Edward Wolff menționau în lucrarea Competitiveness, Convergence, and International Specialization [9] o reali-tate și anume că aparenta creștere a pattern-urilor de similaritate specifice statelor dezvoltate și implicit a nivelului productivității înregistrat de acestea ascundea continua lor luptă de specializare internațională la nivel industrial, competitivitatea fiind determinată atât de sporul de productivitate cât și de înclinația spre permanentă inovare manifestată de aceste state;

- ♦ atingerea unui optim în ceea ce privește nivelul de trai [10]. Realizarea acestui deziderat pledează pentru o utilizare eficientă a resurselor, perma-nenta optimizare a costurilor de producție și promovarea unor schimburi comerciale generatoare de echilibre, aducând în discuție ideea sustenabilității și durabilității creșterii economice.

O aparte abordare aparține economistului american Paul Krugman. Laureatul Premiului Nobel considera, în 1996, într-un articol de acum celebru, publicat în Foreign Affairs [11] că firmele și nu statele sunt entitățile ce trebuie să furnizeze plusul de competitivitate prin faptul că se concurează permanent, fiind obligate astfel să inoveze permanent. Deși, pe fond el are

dreptate, nu trebuie să neglijăm aportul politicilor publice asupra creării și menținerii competitivității, chiar și în acest context global contemporan, provocator în primul rând prin imperfecțiunea sa.

La nivel microeconomic, primul și cel mai important reper de menționat aici este contribuția profesorului american Michael Porter, care în lucrarea sa *The Competitive Advantage of Nations* [12] a definit competitivitatea prin prisma productivității întreprinderii, luând în calcul și elementele de management strategic precum și variabilele generate de către mediul de afaceri.

În opinia sa, competitivitatea este obținută de către companii fie prin maximizarea avantajului rezultat de existența unor costuri scăzute de producție, fie datorită existenței așa numitei diferențieri la nivelul gamelor de produse oferite pieței. Autor al celebrului model de analiză a avantajului competitiv cunoscut și sub denumirea de Diamant al lui Porter, autorul consideră ca determinanți ai competitivității: mediul concurențial strategic național, existența unor interdependențe la nivel industrial (industriile din amonte și aval sau cu alte cuvinte integrarea verticală sau orizontală), determinanții factoriali, determinanții cererii și conjunctural, șansa, respectiv impactul guvernantei naționale. Desigur, o astfel de analiză la nivel micro poate fi oricând transpusă spre aria mezo sau macroeconomică, ceea ce face doar să demonstreze autenticitatea și valoarea abordării propuse de profesorul Porter.

O versiune îmbunătățită a diamantului aparține profesorului Dong-Sung Cho, ce propune o altă abordare bazată pe nouă factori de această dată. Acest model, dezvoltat ulterior împreună cu Moon [13], este destinat analizei în cazul unor țări cu un nivel mai redus de dezvoltare economică, ce nu se pretează clasicului model propus de Porter.

După această prezentare sintetică a abordărilor internaționale privind competitivitatea, trebuie să menționăm și contribuțiile relevante aparținând cercetătorilor români.

Cu mai bine de un secol în urmă, marele economist român Mihail Manoilescu contraargumenta principiilor formulate de David Ricardo prin așa-numita „lege a concentrării economiei naționale în direcția productivității maxime” [14, p. 261].

Academicianul Emilian Dobrescu afirma în anul 2005: „Deși nu întotdeauna se specifică (mai degrabă fără să se precizeze acest lucru), noțiunea circulă în două accepțiuni oarecum diferite: sensul larg vizează ansamblul dezvoltării economice și este greu de definit; sensul restrâns vizează exclusiv relațiile comerciale externe și se referă la corelația dintre cursul monedei naționale, prețurile externe și inflația internă” [15].

Alte contribuții aduse la nivel național în discuție au preconizat necesitatea definirii unui sistem de indicatori particularizați conceptului [16] și fundamentarea unui model economic aplicabil la nivel național [17]. Într-o altă încercare de definire, Sorin Burnete [18] propune o echivalență a conceptelor de competitivitate cu noțiunile de productivitate, export, nivel de trai.

2. Analiză a corelației evidențiabile între competitivitatea unei țări și calitatea/competitivitatea politicilor și sistemului său instituțional public

2.1. Analiza corelației competitivitate – eficiența guvernanței publice pe baza GCI

Global Competitiveness Report este, probabil, cel mai cunoscut studiu elaborat pe tema competitivității națiunilor, având avantajul de a fi creat și publicat sub egida Forumului Economic Mondial. Începând cu anul 2005, Forumul Economic Mondial a început să publice, în cadrul acestui raport, un indice compozit – Global Competitiveness Index, dezvoltat de o echipă de cercetători condusă de Xavier Sala-i-Martin, indice dezvoltat de baza ideii originale din 1979 a lui Klaus Schwab.

Indicele Competitivității Globale (GCI) are la bază 114 indicatori, grupați în 12 piloni:

- Instituții,
- Infrastructură,
- Mediul macroeconomic,
- Învățământ primar și sănătate,
- Învățământ superior și training,
- Eficiența pieței bunurilor,
- Eficiența pieței muncii,
- Dezvoltarea pieței financiare,
- Disponibilitatea tehnologică;
- Dimensiunea pieței,
- Complexitatea/sofisticarea afacerilor,
- Inovarea.

Acești piloni sunt apoi agregați în trei subindici: *cerințe de bază, promotorii eficienței, factorii de inovare și sofisticare*: care, la rândul lor, sunt relevați și pentru stadiul de dezvoltare în care se regăsește și, implicit, este încadrată fiecare dintre economiile analizate. Astfel, economiile mai puțin dezvoltate, aflate în primul stadiu de dezvoltare, își bazează dezvoltarea pe resursele/factorii de producție de care dispun, în timp ce economiile puternic dezvoltate își bazează deja dezvoltarea economică pe inovare și pe o complexitate din ce în ce mai ridicată a structurii economiei.

În cele ce urmează, mai întâi, vor fi prezentate pozițiile deținute de către fiecare țară în clasamentul de ansamblu al Indicelui Competitivității Globale (vezi *Tabelul 1*) și, respectiv, locul ocupat de aceleași țări, într-un clasament similar care ia în considerare doar sub-indicele care se referă la „Instituții” (vezi *Tabelul 2*). Apoi va fi prezentată o analiză comparativă directă, la nivelul anumitor țări europene și non-europene.

Tabelul 1. Indicele competitivității globale în perioada 2007-2016

Tara/Anul	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Austria	15	14	17	18	19	16	16	21	23	19
Belgia	20	19	18	19	15	17	17	18	19	17
Bulgaria	79	76	76	71	74	62	57	54	54	50
Cehia	33	33	31	36	38	39	46	37	31	31
Croația	57	61	72	77	76	81	75	77	77	74
Danemarca	3	3	5	9	8	12	15	13	12	12
Estonia	27	32	35	33	33	34	32	29	30	30
Finlanda	6	6	6	7	4	3	3	4	8	10
Franta	18	16	16	15	18	21	23	23	22	21
Germania	5	7	7	5	6	6	4	5	4	5
Grecia	65	67	71	83	90	96	91	81	81	86
Irlanda	22	22	25	29	29	27	28	25	24	23
Italia	46	49	48	48	43	42	49	49	43	44
Letonia	45	54	68	70	64	55	52	42	44	49
Lituania	38	44	53	47	44	45	48	41	36	35
Luxemburg	25	25	21	20	23	22	22	19	20	20
Marea Britanie	9	12	13	12	10	8	10	9	10	7
Olanda	10	8	10	8	7	5	8	8	5	4
Polonia	51	53	46	39	41	41	42	43	41	36
Portugalia	40	43	43	46	45	49	51	36	38	46
Romania	74	68	64	67	77	78	76	59	53	62
Slovenia	41	46	47	60	69	71	78	75	67	65
Slovenia	39	42	37	45	57	56	62	70	59	56
Spania	29	29	33	42	36	36	35	35	33	32
Suedia	4	4	4	2	3	4	6	10	9	6
Ungaria	47	62	58	52	48	60	63	60	63	69
Japonia	8	9	8	6	9	10	9	6	6	8
Rusia	58	51	63	63	66	67	64	53	45	43
SUA	1	1	2	4	5	7	5	3	3	3
Nr. de țări evaluate	125	139	133	139	142	144	148	144	140	138

Datele prezentate sunt colectate din rapoartele de competitivitate ale WEF, publicate anual.

Ex: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1>

Analiză comparativă a corelației dintre competitivitate și guvernanța publică la nivel regional și global

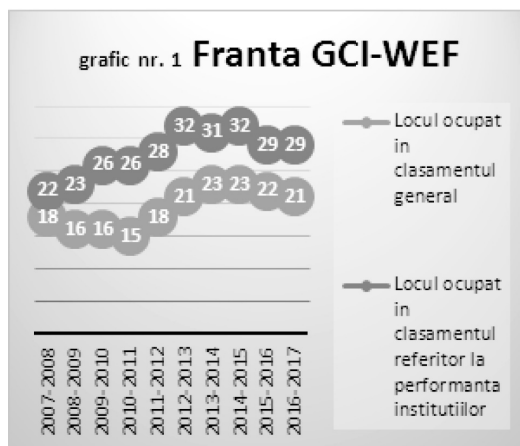
Tabelul 2. Clasamentul competitivității țărilor din perspectiva categoriei de indicatori care definesc „Instituțiile”, 2007-2016

Țara/Anul	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012 - 2013	2013-2014	2014 - 2015	2015 - 2016	2016 - 2017
Austria	11	11	14	15	20	25	21	22	21	20
Belgia	23	21	24	29	27	27	24	23	22	21
Bulgaria	109	111	116	114	110	108	107	12	107	97
Cehia	69	72	62	72	84	82	86	76	57	54
Croația	65	74	85	86	90	98	93	87	89	89
Danemarca	2	3	3	5	5	14	18	16	15	15
Estonia	34	33	31	31	29	30	27	26	25	23
Finlanda	1	2	4	4	4	3	1	2	1	1
Franța	22	23	26	26	28	32	31	32	29	29
Germania	7	14	16	13	19	16	15	17	20	22
Grecia	49	58	70	84	96	111	103	85	81	81
Irlanda	18	17	19	24	23	19	16	15	12	12
Italia	71	84	97	92	88	97	102	106	106	103
Letonia	59	60	65	75	66	59	57	51	48	64
Lituania	58	55	59	60	62	60	61	58	53	51
Luxemburg	14	13	6	9	8	9	10	6	6	8
Marea Britanie	15	25	21	17	15	13	12	12	14	14
Olanda	10	10	10	12	10	7	8	10	10	11
Polonia	82	88	66	54	52	55	62	56	58	65
Portugalia	27	35	44	48	51	46	46	41	39	46
Romania	94	89	84	81	99	116	114	88	86	92
Slovacia	60	73	78	89	101	104	119	110	104	102
Slovenia	44	49	46	50	55	58	68	75	67	58
Spania	43	43	49	53	49	48	58	73	65	55
Suedia	6	4	2	2	2	6	5	13	11	4
Ungaria	54	64	76	79	73	80	84	83	97	114
Japonia	24	26	28	25	24	22	17	11	13	16
Rusia	116	110	114	118	128	133	121	97	100	88
SUA	33	29	34	40	39	41	35	30	28	27

Datele prezentate sunt colectate din rapoartele de competitivitate ale WEF, publicate anual.

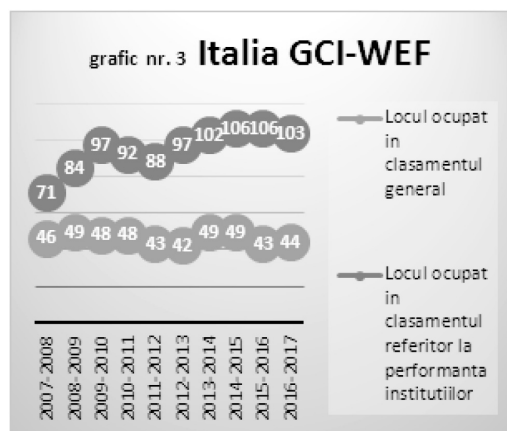
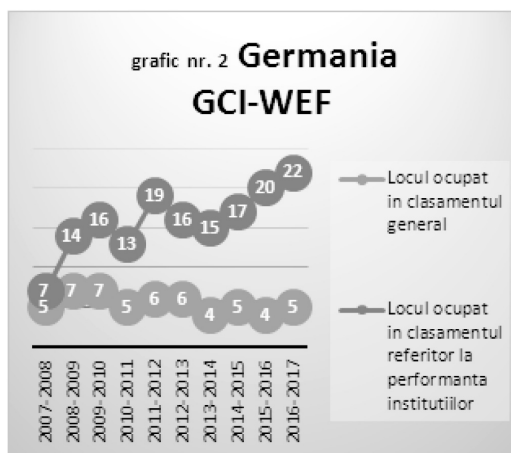
Ex: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1>

Făcând o analiză comparativă [19] a locului ocupat de fondatorii Uniunii Europene de astăzi, în clasamentul general al Indicelui Competitivității Globale și în cel întocmit doar pe baza indicatorilor ce definesc subcapitolul



„Instituții”, constatăm că în marea majoritate a acestei categorii de țări performanța „Instituțiilor” este mai slabă decât competitivitatea lor în ansamblu. Astfel, spre exemplu, în cazul Franței, chiar dacă diferențele între locurile deținute în cele două clasamente nu sunt, de regulă, mai mari de zece locuri, totuși, o țară care are o importantă implicare a statului în economie, ar fi fost de așteptat să aibă

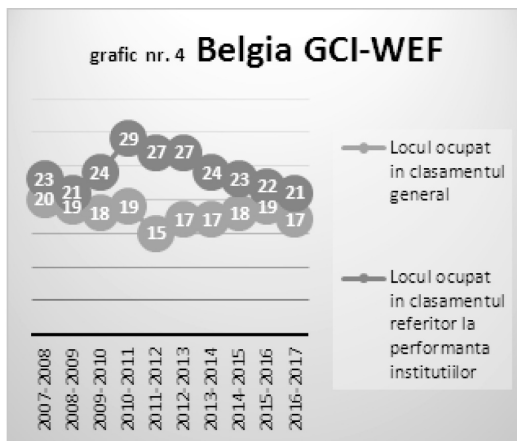
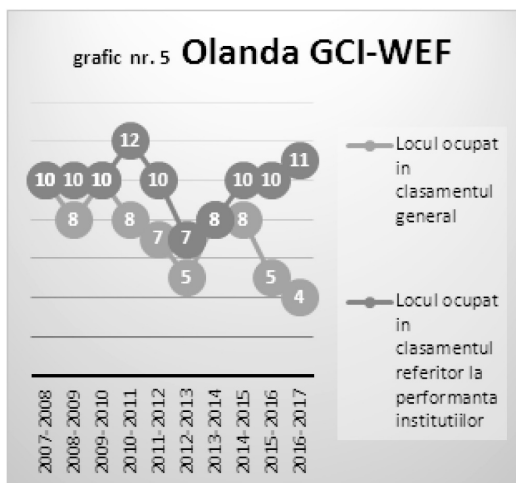
rezultate mai bune la acest capitol și „Instituțiile” să fie unii dintre promotorii și generatorii de competitivitate. Mai mult decât atât, în cazurile Germaniei sau Italiei, ecartul între locurile ocupate în cele două clasamente se mărește pe măsură ce ne raportăm la prezent, iar dacă în privința locurilor ocupate în clasamentul general putem afirma că există o oarecare constanță, în cazul ambelor țări, chiar dacă în zone diferite ale clasamentului, în ceea ce privește situația din clasamentul „Instituțiilor” putem constata că ecartul în cazul



Italiei, pentru raportul 2016-2017 a ajuns la aprox. 60 de locuri, fiind totodată de două ori mai mare decât cu un deceniu în urmă.

În privința celorlalți membri fondatori ai UE, lucrurile stau un pic diferit, în sensul că în cazul Belgiei și Olandei, putem să afirmăm că există o oarecare diferență, în sensul că evoluția pare să fie una oscilantă în sens ciclic, respectiv

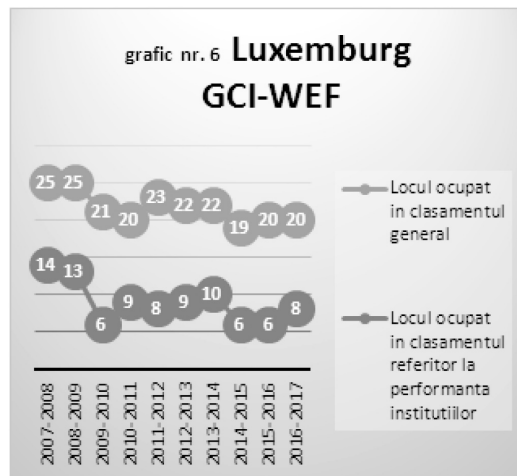
perioade de ecart minimal, urmate de o creștere relativ importantă și apoi o revenire la un ecart minimal. Mai mult decât atât, în cazul Olandei avem de a face chiar cu două situații în care pozițiile în cele două clasamente sunt identice – în anii 2009/2010 și 2013/2014. Ca urmare, am putea afirma că diferențele în cazul celor două țări sunt relativ mici, instituțiile și țările, în ansamblul lor, perfor-

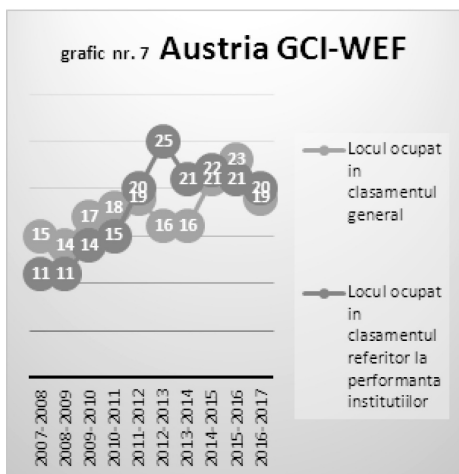


mând în aceeași măsură din perspectiva competitivității. Luxemburgul, pe de altă parte, pare să fie excepția de la regulă, deoarece, în cazul său „Instituțiile” dețin poziții în clasament, superioare celor aferente indicelui în ansamblu.

Dintre țările europene cu un nivel de dezvoltare ridicat, dar venite ceva mai târziu în familia UE, Austria și Suedia, par să aibă o evoluția alternantă, dar relativ omogenă, pozițiile ocupate în cele

două clasamente fiind, de regulă, destul de apropiate. Nu este mai puțin adevărat că Suedia a fost în marea majoritate a timpului, undeva în top-10, și în cazul său se poate observa o corelație destul de ridicată a pozițiilor ocupate în cele două clasamente și, implicit, o corelație a modului între competitivitate de ansamblu și competitivitatea „Instituțiilor”. În privința Finlandei, țară care a aderat la UE tot înce-

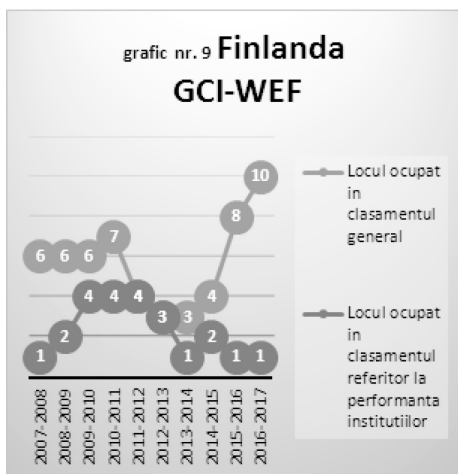
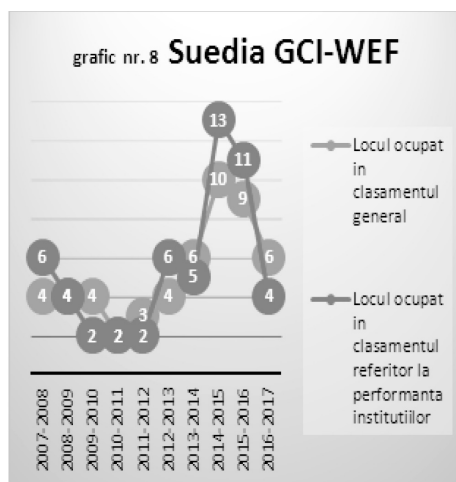




pând cu 1995, ca și Austria și Suedia, „Instituțiile” par să fi preformat mai bine decât țara, în ansamblul său, deoarece în mare parte din perioada analizată poziția în clasament a acestora este superioară. Pe de altă parte, ar trebui remarcat faptul că și Finlanda este una dintre țările cu cele mai bune performanțe din perspectiva competitivității, la nivel mondial, ea reușind să rămână în top-10 mondial în ultimul deceniu și chiar dacă în ultimii 3-4 ani evoluția per ansamblu

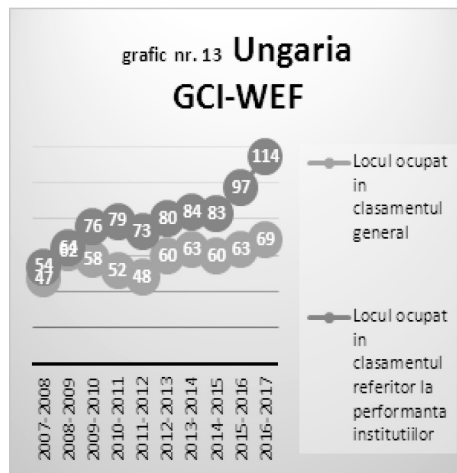
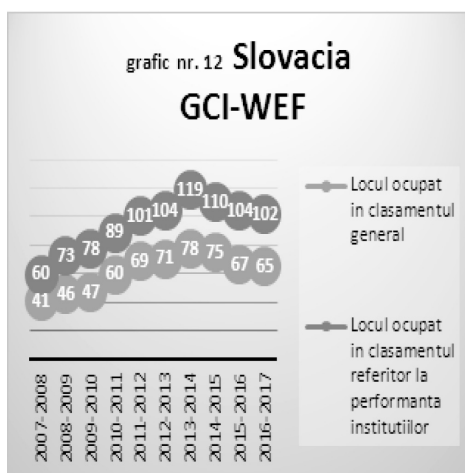
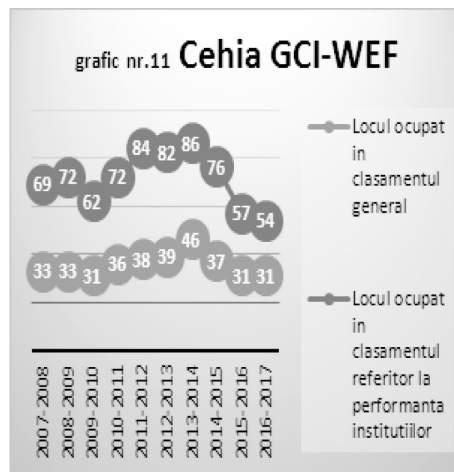
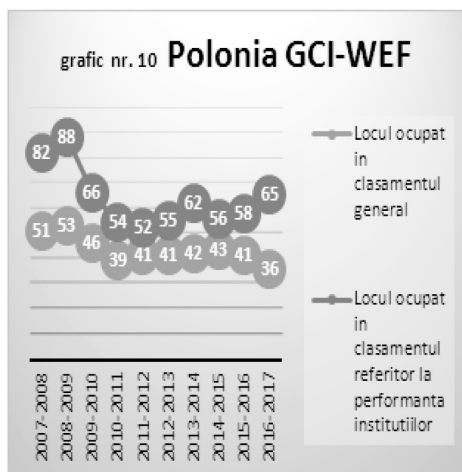
este una descendentă, din perspectiva instituțiilor și al eficienței acestora, lucrurile par să rămână pe o traiectorie constantă, de top.

Dacă ne referim la țările din Centrul și Estul Europei, care au aderat la Uniunea Europeană în perioada de după 2004, putem considera că există o similitudine destul de ridicată între evoluțiile înregistrate de aceste țări, în sensul că există o corelație destul de ridicată a evoluțiilor celor două trenduri, la nivelul fiecărei țări. Astfel, putem con-



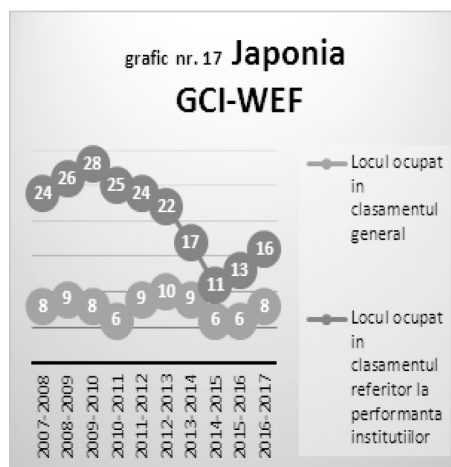
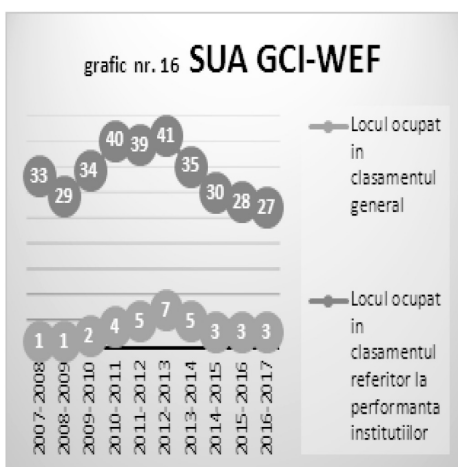
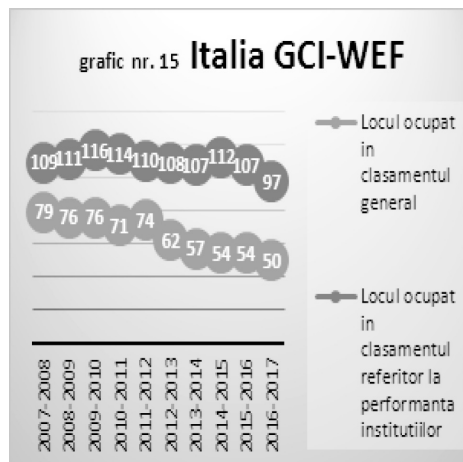
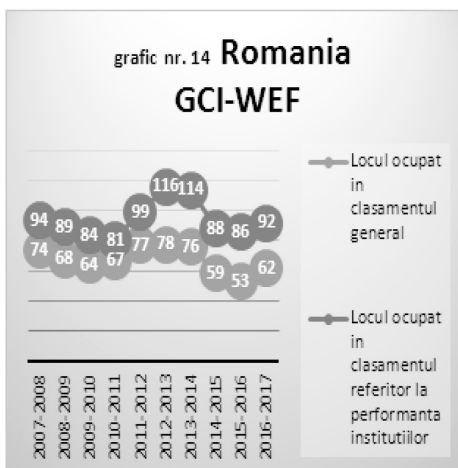
stata, că în majoritatea situațiilor, atunci când poziția în clasamentul de ansamblu s-a îmbunătățit/înrautățit, cam aceeași evoluție a existat și în cazul clasamentului privind „Instituțiile”. Pe de altă parte, în toate situațiile menționate, locul ocupat în clasamentul general este superior celui ocupat în clasamentul dedicate „Instituțiilor”. În egală măsură, putem sesiza cu ușurință că în toate aceste cazuri ecartul între pozițiile ocupate în cele două clasamente este unul considerabil.

Analiză comparativă a corelației dintre competitivitate și guvernarea publică la nivel regional și global



În privința României și Bulgariei, situația pare să fie una asemănătoare cu aceea a celorlalte țări din Centrul și Estul Europei, respectiv, cu evoluții relative simetrice ale celor două trenduri și, implicit, o corelație mai ridicată a evoluțiilor lor. De remarcat ar fi și faptul că, deși există o oarecare îmbunătățire a pozițiilor deținute atât de România, cât și de Bulgaria în clasamentul general al Indicelui Competitivității Globale, evoluțiile înregistrate la nivelul „Instituțiilor” nu au marcat o evoluție favorabilă semnificativă.

În privința evoluțiilor la nivelul unora dintre liderii globali, precum Statele Unite ale Americii sau Japonia, „Instituțiile” par să performeze semnificativ mai puțin bine, din perspectiva competitivității, în comparație cu situația de ansamblu a acestor două țări, chiar dacă, în cazul Japoniei, în ultimii ani acest ecart s-a diminuat semnificativ.



2.2. Analiza corelației competitivitate – eficiența guvernăței publice pe baza WCY

World Competitiveness Yearbook (WCY) / Anuarul Competitivității Mondiale este un raport anual al competitivității, elaborat de „Institute for Management Development”, din Lausanne, începând cu 1989, și care prezintă, alături de alte informații relevante, un clasament mondial din această perspectivă [20]. În ultimii ani, numărul țărilor care fac obiectul studiului a ajuns la aproximativ 60 de țări, ediția 2016 având, spre exemplu, 61 de țări, majoritatea făcând parte din categoria celor dezvoltate. Peste 340 de criterii/indicatori fac obiectul cercetării în cadrul acestui studiu, aceștia fiind apoi

Analiză comparativă a corelației dintre competitivitate și guvernanța publică la nivel regional și global

agregați în patru mari categorii/factori determinante(-i) ai competitivității: performanța economică, eficiența politicilor guvernamentale, eficiența afacerilor, infrastructura.

- *Performanța economică* are în vedere, pe baza a 82 de criterii, o evaluare macro economică a fiecărei economii în parte, urmărind, în principal, evoluția indicatorilor de comensurare a comerțului internațional, investițiilor internaționale, rata angajării/șomajului, evoluția prețurilor etc.;

- *Eficiența politicilor guvernamentale* este analizată prin intermediul a 73 de criterii și urmărește modul în care administrarea politicilor financiare și fiscal sau legislația în domeniul afacerilor, precum și cadrul socio-instituțional ajută la obținerea sau creșterea competitivității;

- *Eficiența afacerilor* are în vedere 71 de criterii și apreciază măsura în care mediul de afaceri încurajează companiile să performeze într-o manieră inovativă, profitabilă și responsabilă;

- *Infrastructura* are la bază 115 criterii și comensurează modul în care componentele sale principale - de bază, tehnologică, științifică, medicală, educaționale, de resurse umane - răspund în mod adecvat la solicitările mediului de afaceri.

Clasamentul final se întocmește pe baza a 127 de indicatori calculați pe baza de date statistice relevante (care vor avea o pondere de 2/3 în rezultatul final) și a unui sondaj cu 119 întrebări, realizat la nivelul panelurilor de experți și al managementului companiilor (indicatorii rezultați având o pondere finală de 1/3 în întocmirea clasamentului final).

Așa după cum rezultă din *Tabelul 3*, în care sunt reflectate și pozițiile ocupate în ultimul deceniu de majoritatea țărilor membre ale Uniunii Europene, liderul incontestabil, la nivel global, este o țară non-europeană – Statele Unite ale Americii, care a deținut prima poziție a clasamentului în majoritatea perioadei analizate. *Tabelul 4* reflectă pozițiile deținute de aceleași țări, din perspectiva eficienței instituțiilor și politicilor publice.

**Tabelul 3. World Competitiveness Scoreboard (selectiv) -
perioada 2007-2016**

Tara/Anul	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Austria	11	14	16	14	18	21	23	22	26	24
Belgia	25	24	22	25	23	25	26	28	23	22
Bulgaria	41	39	38	53	55	54	57	56	55	50
Cehia	32	28	29	29	30	33	35	33	29	27
Croația	53	49	53	56	58	57	58	59	58	58
Danemarca	5	6	5	13	12	13	12	9	8	6
Estonia	22	23	35	34	33	31	36	30	31	31
Finlanda	17	15	9	19	15	17	20	18	20	20
Franța	28	25	28	24	29	29	28	27	32	32
Germania	16	16	13	16	10	9	9	6	10	12
Grecia	36	42	52	46	56	58	54	57	50	56
Irlanda	13	11	19	21	24	20	17	15	16	7
Italia	42	46	50	40	42	40	44	46	38	35
Letonia							41	35	43	37
Lituania	31	36	31	43	45	36	31	34	28	30
Luxemburg	4	5	12	11	11	12	13	11	6	11
Marea Britanie	20	21	21	22	20	18	18	16	19	18
Olanda	8	10	10	12	14	11	14	14	15	8
Polonia	52	44	44	32	34	34	33	36	33	33
Portugalia	39	37	34	37	40	41	43	43	36	39
Romania	44	45	54	54	50	53	55	47	47	49
Slovenia	34	30	33	49	48	47	47	45	46	40
Slovenia	40	32	32	52	51	51	52	55	49	43
Spania	30	33	39	36	35	39	45	39	37	34
Suedia	9	9	6	6	4	5	4	5	9	5
Ungaria	35	38	45	42	45	47	50	48	48	46
Japonia	24	22	17	27	26	27	24	21	27	26
Rusia	43	47	49	51	49	48	42	38	45	44
SUA	1	1	1	3	1	2	1	1	1	3
<i>Nr. de țări evaluate</i>	55	55	55	55	59	59	60	60	61	61

Datele prezentate sunt colectate din rapoartele de competitivitate ale WCY, publicate anual.

<http://www.imd.org/wcc/wcy-world-competitiveness-yearbook/>

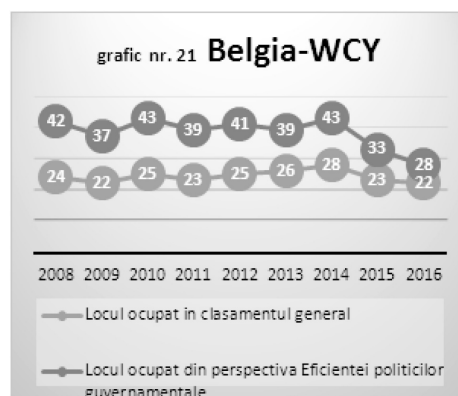
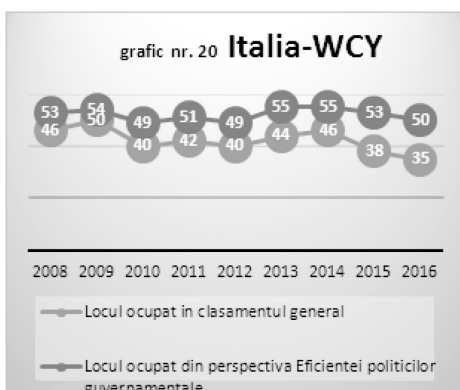
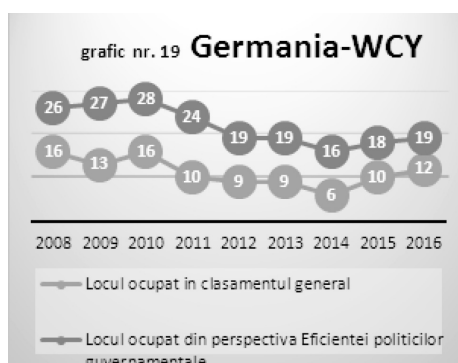
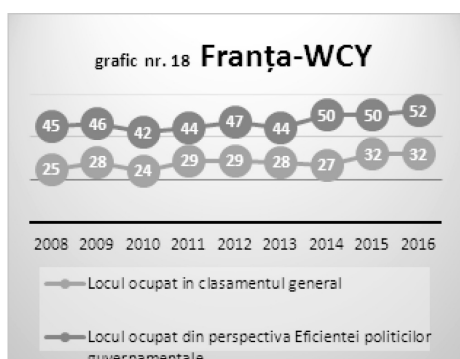
Analiză comparativă a corelației dintre competitivitate și guvernanța publică la nivel regional și global

Tabelul 4. Eficiența politicilor guvernamentale (selectiv) – perioada 2008-2016

Tara/Anul	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Austria		20	24	27	27	33	37	36	39	35
Belgia		42	37	43	39	41	39	43	33	28
Bulgaria		29	28	32	41	44	47	44	49	33
Cehia		33	31	33	28	30	36	38	31	29
Croația		50	51	55	54	54	54	54	56	56
Danemarca	3	4	4	11	13	11	11	11	10	8
Estonia		10	22	24	20	24	30	23	20	20
Finlanda	17	13	6	15	14	12	12	13	17	21
Franța		45	46	42	44	47	44	50	50	52
Germania		26	27	28	24	19	19	16	18	19
Grecia		46	53	54	56	58	56	57	57	59
Irlanda		7	12	19	30	20	17	14	15	13
Italia		53	54	49	51	49	55	55	53	50
Letonia							38	29	45	30
Lituania		36	25	34	47	37	34	32	25	24
Luxemburg		14	16	12	15	16	18	19	12	12
Marea Britanie		24	30	29	26	23	24	17	19	16
Olanda		17	14	17	18	15	14	18	13	15
Polonia		49	44	36	35	36	27	30	29	34
Portugalia		27	29	44	48	46	51	48	34	48
Romania		48	49	50	49	52	49	51	46	43
Slovacia		31	34	41	42	43	48	45	48	42
Slovenia		43	38	53	53	53	53	56	52	45
Spania		34	43	45	38	40	50	46	43	49
Suedia	14	11	10	13	5	8	7	10	11	11
Ungaria		47	50	51	52	51	52	53	54	54
Japonia		39	40	37	50	48	45	23	42	37
Rusia		30	39	40	46	45	43	37	44	39
US		18	20	22	19	22	25	22	23	25
<i>Nr. de țări luate în calcul</i>	55	55	55	55	59	59	60	60	61	61

Datele prezentate sunt colectate din rapoartele de competitivitate ale WCY, publicate anual.
http://www.imd.org/uupload/imd.website/wcc/Overall_ranking_5_years.pdf

Având în vedere că „eficiența politicilor guvernamentale” este unul dintre factorii esențiali care stau la baza întocmirii clasamentului în ansamblu, în cele ce urmează vom încerca să reflectăm corelația dintre locul ocupat de o țară în clasamentul general și, respectiv, în cel al performanței politicilor guvernamentale. Astfel, dacă de referim la țările membre ale Uniunii Europene, constatăm, spre exemplu, că în cazul tuturor țărilor fondatoare – Franța, Germania, Italia, Belgia, Olanda și Luxemburg, performanțele în ansamblu sunt superioare celor înregistrate în clasamentul referitor la eficiența politicilor guvernamentale (vezi graficele) [21] aferente fiecărei țări.

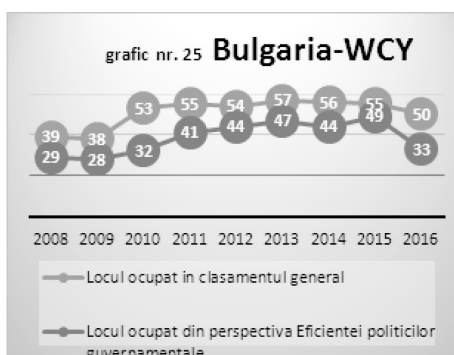
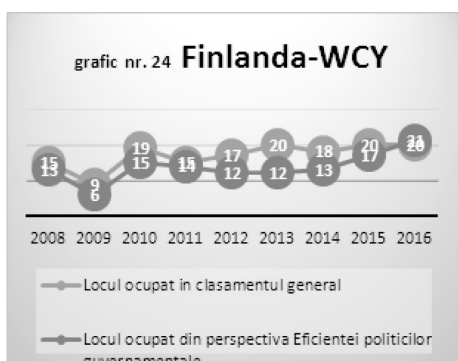
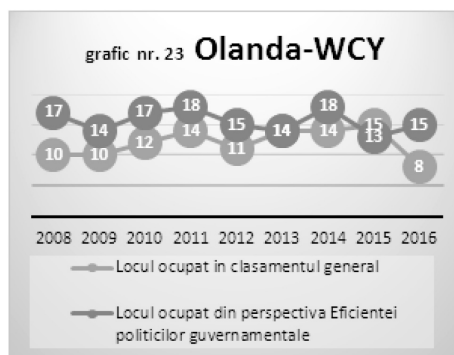
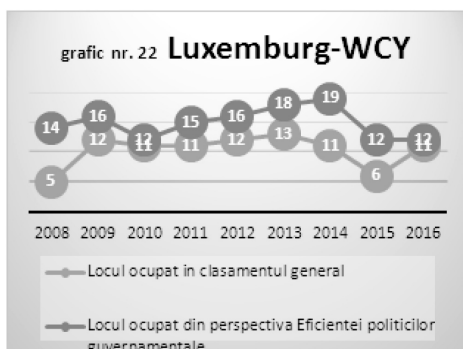


Diferențele sunt ceva mai pronunțate și relativ constant, în cazul Franței sau Germaniei, fiind ceva mai reduse în cazul Italiei, Belgiei și Luxemburgului, pentru ca, în situația Olandei, să existe o oarecare relativitate a acestui raționament, deoarece în cazul acesteia există și un an (2015) în care performanțele politicilor guvernamentale au fost superioare poziției în ansamblu, pe care această țară a ocupat-o în clasamentul per ansamblu.

O situație similară poate fi întâlnită și în cazul Austriei, Suediei și Marii Britanii, țări care se înscriu în raționamentul menționat anterior, singura

Analiză comparativă a corelației dintre competitivitate și guvernanța publică la nivel regional și global

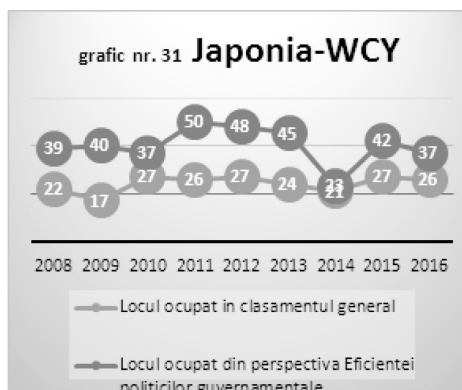
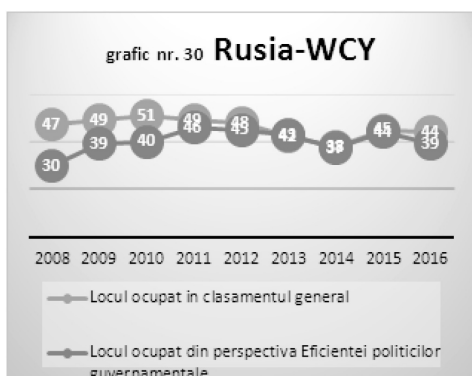
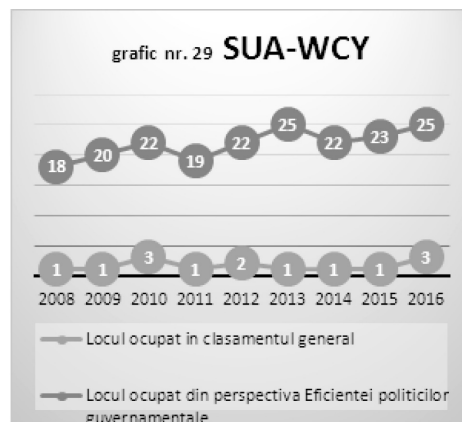
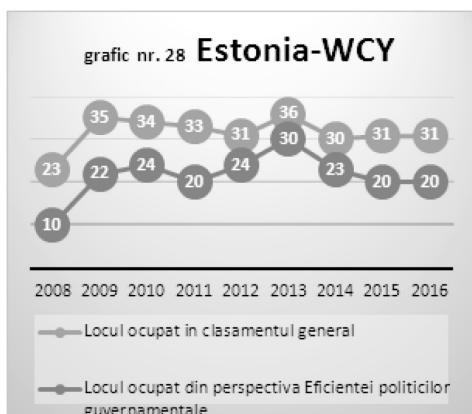
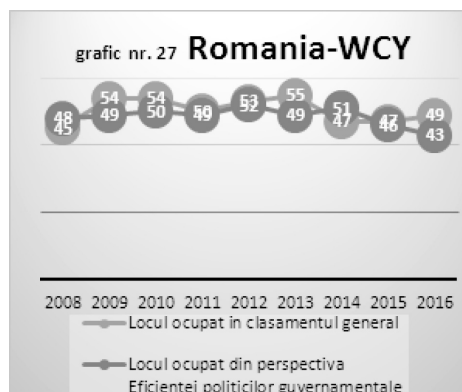
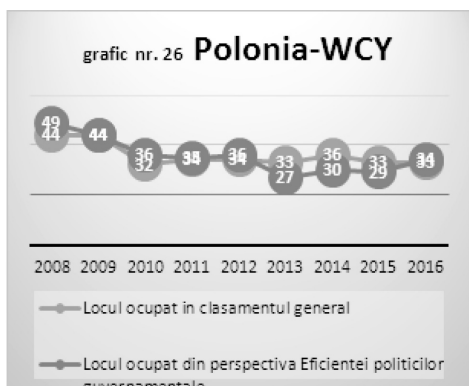
excepție notabilă din grupul acestor țări, toate dezvoltate, este Finlanda, ale cărei performanțe generale sunt mai puțin favorabile decât cele ale politicilor guvernamentale.



În ceea ce privește situația țărilor venite ceva mai târziu în familia europeană, putem constata o corelație destul de ridicată între poziția ocupată în clasamentul general de către aceste țări și aceea pe care ele o ocupă în clasamentul performanțelor politicilor guvernamentale. Astfel, atât în cazul României, cât și al Poloniei, Cehiei, Slovaciei, Ungariei sau chiar al Croației, care a aderat relativ recent la UE, alternează anii în care performanțele generale sunt superioare celor ale politicilor guvernamentale și viceversa. În egala măsură, oscilațiile sunt relativ scăzute, neexistând diferențe foarte mari între pozițiile ocupate în cele două clasamente.

Fără îndoială însă, putem constata că există și excepții de la această situație, astfel, în cazul Bulgariei și Estoniei performanțele autorităților publice sunt considerate superioare pozițiilor de clasament și, implicit, performanțelor înregistrate în clasamentul general. În ambele situații, diferența este clar conturată, existând o diferență foarte clară în acest sens pe întreaga perioadă analizată – 2008-2016.

În ceea ce privește situația țărilor non UE, luate în calcul și prezentate în cadrul tabelelor anterior utilizate, diferențele sunt semnificative, Astfel, dacă în cazul Statelor Unite și Japoniei diferențele sunt net în defavoarea eficienței politicilor guvernamentale, în cazul Rusiei situația este preponderent inversă.



De remarcat ar fi și faptul că, în cazul SUA diferența este una net în defavoarea eficienței politicilor guvernamentale și în favoarea competitivității în ansamblu, a țării, în timp ce în cazul Japoniei sunt și unele excepții, existând ani în care locurile în cele două clasamente sunt extrem de apropiate. În privința Rusiei, în ultimii ani diferențele s-au micșorat semnificativ, în anul 2013 existând chiar o inversare a situației.

Concluzii

Pe baza analizei prezentate anterior putem concluziona că există o corelație între pozițiile deținute de către țări în cadrul clasamentului general și, respectiv, în cel referitor la eficiența guvernării publice, indiferent la care dintre rapoartele invocate ne-am referi.

Pe de altă parte, constatăm că majoritatea țărilor care au făcut obiectul analizei înregistrează performanțe superioare din perspectiva competitivității de ansamblu, comparativ cu performanțele instituțiilor și politicilor publice, ceea ce ne poate conduce la concluzia că performanțele obținute din perspectiva competitivității de ansamblu nu se datorează unei foarte bune guvernări publice, ci altor factori de influență.

Putem concluziona, de asemenea, că existența corelației este dependentă și de metodologia de fundamentare a indicilor utilizați. În cazul WCY, evoluția sinergică a indicatorului global din raport versus sub-indicatorii relevanți este evidentă în majoritatea cazurilor. Spre deosebire de WCY, în cazul GCI evoluții sinergice sunt evidențiabile cu precădere în cazul statelor ce au dobândit statutul de țară membră a Uniunii Europene după anul 2004.

În privința României și a țărilor din Centrul și Estul Europei, chiar dacă unele au înregistrat o serie de progrese, mai mult sau mai puțin semnificative, nu putem afirma că momentul aderării la Uniunea Europeană reprezintă un moment de cotitură din perspectiva competitivității țării în ansamblu sau a performanțelor guvernării publice, ceea ce demonstrează încă o dată că obținerea statutului de membru al unei astfel de entități nu schimbă dintr-odată performanțele economice sau pe cele ale instituțiilor sau politicilor publice, ci este vorba despre un proces, destul de îndelungat, care depinde și de determinarea fiecărei țări în parte. Fără îndoială, transferul de know-how și o serie de alte bune practici care pot fi astfel transferate mult mai ușor, precum și sprijinul financiar sau cel sub formă de consultanță au un aport semnificativ, dar nu înlocuiesc eforturile care trebuie făcute de fiecare stat în parte.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Bris A. IMD World Competitiveness Center. <https://www.imd.org/uupload/imd.website/wcc/Fundamentals.pdf>
2. <https://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/press-releases/>
3. <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=399>
4. <http://www.cforic.org/pages/european-competitiveness.php>
5. Carbaugh R. International Economics. SUA: SW College Publishing, 1995.
6. Lopez-Claros A. World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2006/2007.
7. Garelli St. Competitiveness of nations: The Fundaments, IMD World Competitiveness Yearbook, 2004.
8. Trabold H. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft, DIW-Vierteljahresheft No. 2, Berlin, 1995.
9. Dollar, D., Wolff E. N. Competitiveness, Convergence, and International Specialization, MIT Press, 1993. ISBN 9780262041355.
10. http://karl.aiginger.wifo.ac.at/fileadmin/files_aiginger/publications/1998/FRAMEWORK_PUB.PDF
11. Krugman P. Competitiveness: A Dangerous Obsession; Foreign Affairs, Issue: March/April 94, (Volume 73, Number 2), 1994.
12. Porter M. E. The Competitive Advantage of Nations. New York: Free Press, 1990.
13. Cho D. S., Moon H. C. From Adam Smith to Michael Porter: Evolution of competitiveness theory, Asia-Pacific business series – vol.2, 2000.
14. Manoilescu M. Forțele naționale productive și comerțul exterior. Teoria protecționismului și a schimbului internațional, București, 1986.
15. Dobrescu E. Restructurarea și competitivitatea din perspectivă economică unele repere conceptuale), 2005.
16. Altar M. Impactul Liberalizării Contului de Capital Asupra Cursului de Schimb și al Competitivității Economiei Românești, http://beta.ier.ro/documente/studii-deimpactPaisIIIro/Pais3_studiu_2_ro.pdf
17. Mereuta C., Albu L., Iordan M., Chilian M. A Model to Evaluate The Regional Competitiveness of the EU Regions, 2007. http://www.ipe.ro/rjef/rjef3_07_6/rjef3_07_6.pdf
18. Burnete S. Comerț internațional: teorii, modele, politici. București: Editura Economică, 1999.
19. <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=399>
20. <https://www.imd.org/uupload/imd.website/wcc/Fundamentals.pdf>
21. <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1>

RESURSELE SIMBOLICE ALE PUTERII

Victor MORARU,
doctor habilitat, profesor universitar,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei

Rezumat

Lansarea schimbărilor fundamentale produse în societate la sfârșitul anilor '80-începutul anilor '90 ai secolului trecut a generat conștientizarea faptului că transformarea vieții social-politice este un proces complex, cu multiple fațete. Dezvoltarea sistemului social la etapa de tranziție comportă nu doar schimbarea esenței acestuia, dar produce modificarea lumii interioare a oamenilor, a stereotipurilor comportamentale, a normelor sociale, a orientărilor axiologice ale societății. Devenirea noilor forme structurale ale organizării sociale apare, în consecință, inseparabil legată de contextul istoric concret, în cadrul căruia activează subiecții sociali, și poartă toate însemnele experienței acumulate pe parcurs în sferile economică, politică și spirituală.

Gestionarea adecvată a proceselor sociale devine o preocupare majoră a actorilor implicați în transformarea societății, determinând responsabilitatea sporită a factorilor de decizie în vederea surmontării obstacolelor inerente în calea dezvoltării, depășirii situațiilor complicate, contradictorii și nelineare ce însoțesc inevitabil procesele transformaționale.

Așa cum guvernarea înseamnă „gestionarea regulilor jocului pentru a spori legitimitatea spațiului public” [1, p. 15], legitimitate care derivă atât din instaurarea și menținerea regulilor democratice, cât și din eficiența aplicării lor. Una din condițiile reușitei acestor acțiuni este respectarea principiilor de bază ale procesului de transformare. Firește, este vorba de *democratizarea* vieții social-politice și economice, promovarea *pluralismului și demonopolizarea și descentralizarea* spațiului public.

Astfel, posedarea de competențe în perceperea, orientarea și înrăurirea realității sociale se constituie drept un element foarte important al desfășurării procesului transformațional, contribuind la formarea conștiinței sociale, schimbarea, în direcție dorită, a mentalității societății. Exercițiul puterii devine inseparabil legat de aplicarea așa-numitei „politici simbolice”, exploatarea resurselor acesteia în interesul fortificării solidarității populației, sporirii legitimității elitei politice și, în consecință, determină eficiența acțiunii de modernizare. Specialiștii în materie au remarcat că atingerea gradului înalt

de consoșidare a comunităților reprezintă o importantă, dacă nu decisivă, componentă a activității politice, în cazul când are loc o renovare a sistemului politic: William Rostow, un exponent notoriu al teoriei modernizării, afirma, de altfel, că această consolidare a populației este o premisă esențială în demararea modernizării [2].

În condițiile în care lumea socială funcționează, după cum a indicat Pierre Bourdieu, „simultan ca un sistem de relații de putere și ca un sistem simbolic” [3, p. 88], experții considerând, ca fapt evident, că „în orice societate, relațiile de putere se fundamentează pe o anumită ordine simbolică” [4, p. 104], s-a produs o sporire semnificativă a atenției acordate elementului simbolic în cadrul acțiunii guvernative.

Conceptul de putere simbolică se referă la „ansamblul reprezentărilor și expresiilor ale acestei puteri” [5]. Operând cu simboluri (sau imagini simbolice), actorii politici le conferă sensuri și semnificații determinate, care se manifestă în formă verbală, figurativă sau plastică și exercită funcția cognitivă, expresivă și operativă („identificabilă în susținerea anumitor instituții [...], în rezolvarea problemei [...] politice și în agregarea vieții comunitare” [6, pp. 13-14]. Simbolizarea arenei politice rezidă în transferul de semnificații, implicit, în translarea în sfera publică a diferitor ierarhii axiologice. Astfel discursul politic construiește spațiul politic, asigurând circularea mesajelor, cadrul de înțelegere și interpretare a valorilor, în conformitate cu structura axiologică adoptată. Procesul politic se pretează, în acest caz, explicației prin intermediul construcțiilor simbolice, a căror pondere valorică se află în relație directă cu conjunctura social-politică existentă. În consecință, conținutul politicii simbolice ca formă a comunicării politice se subordonează nu atât înțelegerii semnificațiilor, cât acțiunii de a persuadea. Respectiv, agenda dezbaterilor publice devine „legată de ideile, obiectivele și valorile pe care puterea [...] le plasează la temelia politicii sale curente” [7, p. 8] și exercită rolul unui „filtru informațional-tematic” [8, p. 101] care stabilește parametrii spațiului discursiv al politicii, în baza căruia se formează diverse realități politice virtuale. Puterea simbolică apare, astfel, în accepția lui Pierre Bourdieu, drept o putere de construire a realității prin stabilirea ordinii gnoseologice, a percepției vieții (în special a percepției lumii sociale) în cadrul unei „reprezentări omogenizate a timpului, spațiului [...], cauzalității, fapt care face posibilă concordanța spiritelor” [9]. P. Bourdieu i-a acordat puterii simbolice caracteristica de „putere cuasimagică”, adică, capabilă prin intermediul expresiei să configureze realitatea, să impună viziunea și credința, să afirme sau să schimbe percepția despre lume, și în acest fel să influențeze lumea” [10].

Este adevărat, exercitarea politicii simbolice presupune un grad sporit de competență în operarea acțiunilor politice, politico-mediatic, mai ales, în condițiile de schimbare radicală a regimului politic. Graeme Gill, autorul unui studiu substanțial despre simbolism ca o componentă primordială a acțiunii politice [11], a lansat supoziția că schimbarea regimului politic comportă nu numai o transformare a instituțiilor politice, dar și o reconstrucție a întregului ansamblu de reprezentări care stau la baza interacțiunii umane în cadrul acestor instituții. Cu alte cuvinte, transformarea regimului presupune o revizuire drastică, o relansare a totalității de simboluri politice care determină funcționarea sistemului. „Discursul coerent al puterii” va condiționa rolul care revine actorilor în jocul politic, interacțiunea instituțiilor în interiorul arenei politice. Cu cât mai radicală este transformarea regimului, cu atât mai îndelungată va fi reconfigurarea sistemului simbolic [12, p. 79].

Reieșind din cele menționate, este util a considera eforturile guvernării în vederea aplicării principiilor politicii simbolice într-un caz concret – cel al realităților Republicii Moldova.

Republica Moldova: examenul opțiunii europene. Descoperirea de către populația Republicii Moldova a adevărului fundamental că principiile democratice și respectarea drepturilor omului sunt la fel de firești pentru țările postcomuniste ca și pentru Occident, cât și intrarea în funcționalitate a procesului de substituire a vechilor valori prin valorile proprii societății occidentale contemporane a constituit esența transformărilor intervenite în societate în ultimele decenii. Vectorul nou al mișcării s-a impus cu o viteză spectaculară. Acest lucru a însemnat că orientarea spre paradigmele universale ale Occidentului va constitui de acum înainte direcția mișcării spre obiectivele fixate. Motivarea care a stat la baza acestui reviriment de mentalitate poate fi formulată pe cât de simplu, pe atât de elocvent: „Un imens supermarket este întotdeauna mai bun decât o imensă cazarmă” [13]. În această deschidere spre Occident, din care a derivat în mod expres și o apologie a acestuia, societatea, dominată ani la rând de o realitate economică austeră, a văzut un remediu contra tuturor relelor moștenite de la trecutul totalitarist. Implantarea acestei atmosfere, expresie a aspirației nestăvilite spre schimbări – un antrenant slogan al clasei politice emergente care venea să estompeze fosta nomenclatură - a fost favorizată și de demersul simbolic, declanșat în spațiul noilor realități și oportunități.

Itinerarul parcurs de Republica Moldova la sfârșitul sec. al XX-lea și în primii ani ai noului mileniu s-a dovedit a fi mult mai sinuos decât părea să se

prefigureze la începutul marilor transformări. Ineficiența guvernărilor ce s-au perindat pe parcurs la conducerea țării a determinat o instabilitate social-politică cvasipermanentă, plasând, deseori, realitățile politice moldovenești sub semnul confuziei și al echivocurilor.

Tocmai necesitatea de a-și demonstra capacitatea de a depăși criza îndelungată în care s-a pomenit Republica Moldova, de a răspunde adecvat așteptărilor electoratului a dictat pentru guvernare prioritatea intensificării colaborării cu organisme internaționale și aprofundării eforturilor de ordin diplomatic pentru a nu admite izolarea și marginalizarea țării. Actuala politică externă a Republicii Moldova înscrie printre realizările sale, de exemplu, configurarea perspectivelor pentru semnarea Acordului de Asociere cu UE într-un timp previzibil. Pondere cea mai mare o obține în situația politică actuală răspunsul la întrebarea care se pune democrației, după cum a remarcat judicios Jean-Francois Revel, „dacă arta de a fi ales are vreo legătură cu capacitatea de a guverna” [14].

„Cursa spre Europa” [15] pentru Moldova, de fapt, a început nu de acum câțiva ani. În fond, vocația europeană a Moldovei este perenă și constantă [16], în condițiile actuale obiectivul primordial axându-se pe accesarea țării în calitate de membru al Uniunii Europene [17]. În consecință, n-ar fi nici o exagerare în a constata faptul că „integrare” a devenit sloganul zilei, ilustrând o poziție de prim rang în agenda politică a guvernării. Totuși, tabloul situației politice și al predispoziției populației apare, conform datelor sondajelor sociologice, destul de neunivoc, pentru moment. Un imperativ se impune așadar: cel al interogării atente a cadrului fenomenic al dezvoltării, determinând necesitatea examinării modului în care elementele de ruptură cu trecutul tind să se manifeste pe fundalul afirmării unor elemente noi. Este evident că acestea din urmă nu pot apărea în mod spectaculos și într-un ritm rapid, ci se inserează în structura preexistentă, modificând-o, iar determinarea modelului contemporan adecvat de dezvoltare are de trecut, așa cum demonstrează experiența ultimilor ani, un drum dificil, pendulând între stereotipuri ale gândirii și revelații, între anumite prejudecăți și argumente probante.

Există, pentru moment, o serie de factori care, în totalitatea lor, prezintă impedimente în calea Republicii Moldova spre integrare europeană. Pe plan intern, este vorba, mai întâi de toate, de anumite realități, ilustrate prin date statistice implacabile, care plasează discuția aspectelor abordate în cadrul problemei în cauză într-un context marcat de o serie de adevăruri foarte dure. Acest context ar putea fi definit foarte simplu: sărăcia, care a continuat să fie

de-a lungul anilor și a guvernărilor un factor destabilizator, marcând profund societatea. Ca și în altă parte, incapacitatea de a o înfrunta generează procese marcate negativ, ca, de exemplu, emigrarea intensă: așa cum s-a observat, „mase tot mai numeroase de oameni disperați care vor căuta să intre în Europa Occidentală și în Statele Unite” [18]. De fapt, ceea ce preocupă la moment clasa politică moldovenească este aceeași luptă cu sărăcia, căutarea propriei identități, realizarea reformelor, în definitiv, intrarea în Europa, în sensul de integrare în Uniunea Europeană, dar pe o cale cât mai decentă. Îngrijorările exprimate de experții occidentali sunt absolut valabile și în cazul Republicii Moldova: problema sărăciei, de rând cu problema teritoriilor estice ale țării și problema corupției sunt acele noduri gordiene fără soluționarea cărora este imposibilă modelarea și edificarea de mai departe a societății moldovenești, în lumina corespunderii standardelor și valorilor europene. Iată de ce este justificat să ne întrebăm despre capacitatea clasei politice de a promova o politică rezonabilă și eficientă de integrare, iar implicit - de securitate națională și internațională. Este absolut evident că sarcina unor clarificări și activități îndreptate spre atingerea unui consens național revine și mass-mediei. Tocmai ea trebuie să contribuie la identificarea problemelor, și tocmai ei îi revine căutarea, prin ampla dezbateră publică, a unor soluții rezonabile. În realitate însă mijloacele de comunicare de masă, abordând evenimentele cotidiene, fiecare din propria perspectivă, legată de cele mai multe ori de interesele politice, asumate ori reprezentate, contribuie, mai degrabă, la perpetuarea stării de confuzie generală, tratarea problemelor în paginile acestora aplicând, în fond, două moduri, așa cum spunea un jurnalist francez, „fie din perspectiva mitralierei kalașnikov, fie din perspectiva culorii absolut roze” [19]. Dar, dacă acceptăm metafora mass-mediei drept oglindă a realității, nu avem dreptul a ne supăra pe oglindă, dacă vedem în ea ceea ce nu ne produce plăcere. Bineînțeles, dacă oglinda nu este deformată.

Rolul mass-mediei în societate este important, dar, oricum, nu poate fi decisiv în soluționarea problemelor de ordin politic, inclusiv a problemei integrării europene. În cercurile jurnalistice, ca și în cele politice, este recunoscută complexitatea enormă a acestei chestiuni. Pătrunderea complexității însă, așa cum atestă monitorizarea mass-mediei, întârzie să se producă. Respectiv, paginile presei, emisiunile radio și tv profilează, deseori, o percepție confuză a multiplelor aspecte ale acesteia, o tratare superficială, derivată dintr-o cunoaștere insuficientă a situațiilor reale. Se operează de foarte multe ori cu scheme, cu clișee cu care sunt familiarizați cititorii, radioascultătorii

și telespectatorii, dar jurnaliștii nu că ar veni să răstoarne aceste scheme, ci, dimpotrivă, le ajustează, le mențin și le perpetuează. De cele mai multe ori dilema dintre „a dezvălui esența fenomenului” și „a-i arăta elementul spectacular” se rezolvă în favoarea celei de-a doua opțiuni. A vorbi despre integrarea europeană în mass-media înseamnă, destul de frecvent, a vorbi la nivelul de „fapt divers”. Pe când, alături de astfel de subiecte, în mod preponderent, reportericești, este nevoie și de jurnalism de investigație, de materiale analitice, care, din păcate, lipsesc ori sunt insuficient promovate. Și atunci viziunea asupra realității apare sărăcită, lamentațiile abundente copleșesc și întronează chiar o „filosofie a mâinii întinse”. În orice caz, abordarea fenomenului integrării europene a țării implică pentru forțele politice, ca și pentru mass-media, necesitatea participării active la canalizarea energiei maselor într-o albie adecvată exigențelor timpului. Tocmai acest lucru nu se întâmplă ori se întâmplă destul de rar. Dar cum atunci să se producă construcția unui consens social, în condițiile în care mentalitatea constă, cu adevărat, un factor care nu poate fi neglijat? A acelui consens fără de care întârzie accesul deplină a Republicii Moldova în familia statelor europene.

Dezvoltarea situațiilor complicate în Republica Moldova, ca și în alte țări postcomuniste, în general suscită interesul, dar trezește și anumite neliniști, generând păreri neunivoce ale politicianilor și experților. În condițiile unei economii în criză eforturile pentru stabilizarea societății încă nu pot contrabalansa tendințele distructive ale perioadei de tranziție. Inșă, oricum, este absolut clară nevoia unui efort comun, căci „succesul unei societăți nu este rezultatul acțiunilor statului și nici ale celui mai bun dintre guverne, dar al efortului unit al întregii societăți” [20].

Care ar putea fi, așadar, căile ce ar permite optimizarea politicii de integrare europeană? Care variante și scenarii ale integrării ar fi cele mai rezonabile? Cum ar trebui valorizată integrarea europeană? Cum pot fi asimilate lecțiile și experiența deja existentă în acest domeniu? Ce rol ar avea în această ordine de idei colaborarea cu NATO? Și ce reacții ar trezi aprofundarea acestei colaborări în contextul strategiilor politice și geopolitice ale Federației Ruse? Acestea sunt câteva din întrebările la care societatea moldovenească trebuie să găsească un răspuns neîntârziat.

Indiscutabil, intenția Republicii Moldova de a alege calea europeană întâlnește obstacole multiple. Este imposibil de a neglija în acest context factorul rusesc. Chiar dacă Republica Moldova n-a reușit pe deplin să promoveze, din cauza circumstanțelor evocate, o politică externă mai judicioasă, mai

curajoasă și care să corespundă plenar interesului său național, ar fi incorect a nu-i aprecia eforturile în căutarea propriei căi de dezvoltare, în încercarea de a depăși condiția de țară-satelit al Rusiei, cum a fost și mai este uneori interpretată. Totodată, Federația Rusă rămâne a fi o putere cu un interes manifest pentru deținerea controlului asupra spațiului postsovietic. Această doctrină s-a dovedit a fi după cum a menționat Zbigniew Brzezinski, nimic altceva decât o „iluzie geopolitică” [21]. Oricum, Rusia, așa cum arată desfășurarea evenimentelor, va urmări și în continuare scopul exercitării influenței sale asupra Republicii Moldova.

Aderarea României la Uniunea Europeană, dar și orizonturile europene care se întrevăd în politica externă a altei țări vecine, Ucraina, înfățișează perspective favorabile pentru viitorul previzibil al Republicii Moldova. În cazul tergiversărilor eventuale, pentru Moldova sporește riscul de a rămâne izolată în contextul noilor configurări ale spațiului european. Aceste circumstanțe au determinat Republica Moldova să-și revizuiască, pe parcursul ultimilor ani, expectativele depășite și să participe mai hotărât la inițiativele proeuropene. Există exemplificări ale pașilor concreți, întreprinși în această direcție, fortificând capacitățile instituționale și premisele europenizării reale; există și asigurarea României cu privire la sprijinul acordat Republicii Moldova în acest drum.

Conștientizarea marilor dificultăți care însoțesc inerent itinerarul integrării europene a Republicii Moldova nu diminuează însă acea necesară și minimă doză de optimism privind viitorul european. La fel ca și pentru acei șapte din zece europeni care – în conformitate cu datele unui sondaj, realizat în cadrul „Eurobarometrului” – s-au declarat optimiști în privința destinului viitor al Europei: majoritatea europenilor cred că peste cincizeci de ani Uniunea Europeană va prezenta o putere de prim rang la nivel european (61 % din respondenții sondajului), că ea va avea o armată proprie (favorabili - 56 %) și va fi condusă de un Președinte ales în mod direct de cetățenii europeni [22].

Maratonul integrării europene pentru Republica Moldova continuă. Cât de reușit vor fi depășite obstacolele cursei, depinde, în acest context, indiscutabil, de foarte mulți factori – de voința clasei politice autohtone, de poziția și activismul factorilor externi, de contribuția fiecărui cetățean.

Evenimentele de dată recentă confirmă faptul că Republica Moldova încearcă să susțină examenul dificil al opțiunii europene și, în pofida tentativelor manifestate, deschis ori tacit, de diverse forțe politice de a contrapune, prin sloganuri și acțiuni electorale, orientării prooccidentale orientarea proestică, Republica Moldova urmează calea de a accede în marea familie europeană.

Valențele valorilor europene. În acest context, problema aspirației europene, cea a orientării proeuropene, obține o rezonanță particulară. Valorile europene devin concepute drept un punct de sprijin primordial, un reper, propriu-zis, existențial.

În actele constitutive ale Uniunii Europene problemei valorilor i-a fost rezervat un loc deosebit: „Uniunea se bazează pe valorile respectării demnității umane, a libertății, a democrației, a egalității, a statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv drepturile persoanelor aparținând minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate prin pluralism, toleranță, justiție, solidaritate și nediscriminare” (art. „Valorile Uniunii”) [23, p. 17].

Precizările necesare ale conținutului acestor valori, vehiculate în lucrările curente ale politologilor [24, 25, 26], se referă, de regulă, la următoarele postulate și principii:

- comunitatea destinului istoric și a moștenirii culturale a popoarelor Europei și, mai larg, a Occidentului;
- dreptul națiunilor la autodeterminare;
- parlamentarismul, bazele democratice ale orânduirii statale și ale societății, incluzând sprijinul pentru respectarea drepturilor minorităților;
- primatul legii, dezvoltarea culturii juridice a populației
- economia de piață, bazată pe proprietatea privată;
- echitatea socială, derivată din ideea parteneriatului social;
- prioritatea drepturilor omului, a suveranității persoanei în raport cu suveranitatea statală;
- caracterul laic al societății și culturii, întemeiat, totodată, pe continuitatea ideilor creștine;
- toleranța și multiculturalismul ș. a.

În mod firesc, interpretările conceptului „valoare europeană” nu sunt univoce. Există opinii care insistă asupra faptului că documentele oficiale ale Comisiei Europene și ale Consiliului Europei definesc doar parțial valorile împărtășite de europeni, propunând liste proprii ale setului de valori europene. Este cunoscut astfel un „decalog al valorilor europene” [27], formulat de prof. Michael Emerson, care vizează:

- democrația și drepturile omului;
- patru libertăți, referitoare la subiectele pieței comune, libertății circulației persoanelor, capitalurilor, mărfurilor, serviciilor; libertatea reședinței și a încadrării în sfera muncii;

- modelul social, bazat pe parteneriatul social;
- multiculturalismul laic;
- principiul multinaționalității, refuzând naționalismul, cu afirmarea societății care achiziționează identități multiple, fie acestea de scară regională, națională, europeană;
 - guvernanta cu mai multe niveluri, structurată, în mod frecvent, drept un sistem cu trei niveluri (UE, ca nivel supranațional, entitate națională, nivel sub-statal);
 - caracterul multivectorial al politicii interne, dar și al celei ce se înscrie în ordinea internațională;
 - antitotalitarism și antimilitarism în politica internă și externă (fără a se axa pe pacifism);
 - caracterul deschis al tuturor democrațiilor europene;
 - evoluția graduală a frontierelor Uniunii Europene.

Astfel, examinarea conceptului „valori europene” comportă, în mod ineluctabil, evidențierea unor principii fundamentale (expuse, așa cum am arătat, în art. 2 al Tratatului privind Uniunea Europeană, precum și în Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene (Anexă la Tratat), după cum urmează: demnitatea umană, libertatea, democrația, egalitatea, supremația legii, respectarea drepturilor omului, inclusiv, a minorităților, pluralismul, nediscriminarea, toleranța, solidaritatea (vizând și solidaritatea socială) și egalitatea dintre bărbați și femei, drepturile civice, justiția [28, pp. 392-402].

Henri Malosse, Președintele Comitetului Economic și Social European (în anii 2013-2015), explicând esența valorilor europene, a accentuat: „Nu trebuie de confundat valorile cu interesele, sentimentele, reprezentările și simpatiile. Putem avea, bineînțeles, puncte de vedere diverse, împărțînd, în același timp, valorile comune... Este necesar dialogul, pentru a stopa interpretarea denaturată și incorectă a valorilor” [29]. Aserțiunea este de o valabilitate generală, cu atât mai mult că tocmai afirmarea valorilor comune reprezintă un factor determinant, așa cum este recunoscut de politologi, în „stabilitatea regimurilor democratice” [30].

În același timp, acceptarea valorilor europene în calitate de principii majore ale existenței sociale contemporane se dovedește a fi un exercițiu dificil, în special, în unele spații dominate de turbulențe ideologice, confuzii identitare și atitudini ostentative. Este, de exemplu, cazul Federației Ruse, spațiul informațional al căreia este marcat în ultimul timp de declanșarea unei adevărate campanii de contestare a valorilor europene, axate pe generarea și

multiplicarea unor opinii exacerbate: „Nimeni nu cunoaște ce o fi însemnând valorile europene, pentru că ele, pur și simplu, nu există, reprezentând doar un clișeu propagandistic ordinar și comod...” [31]. Repudierea valorilor europene s-a manifestat în paginile presei pro-moscovite și în spațiul internet prin lansarea unei serii de publicații cu titluri tranșante gen: „Fățarnicia Europei” [32], „Minciuna duplicitară a „valorilor europene” [33], „Valorile europene – mit, minciună și stereotip propagandistic” [34]. Lucru curios, dar pe același făgaș s-a înscris și afirmația ministrului Culturii al Federației Ruse, Vladimir Medinski, care a declarat, în cadrul unui interviu, că valorile europene „n-ar exista”, fiind doar „fructul spiritului excitat al intelectualilor ce răspândesc preceptele propagandei nord-atlantice” și reprezentând „un mit, exploatat foarte abil” [35]. Exprimându-și convingerea că nu este corect a vorbi despre existența unui anumit set universal, unificat de standarde axiologice pentru toată lumea, și pledând pentru ideea că „fiecare om are propriile valori”, ministrul a insistat asupra supoziției că „de multe ori, sub egida valorilor universale, general-umane sau europene, un stat încearcă să impună scara proprie de valori altor popoare” [36].

Oricum, subiectul a trezit și alte atitudini, vehiculate în paginile presei, mai echilibrate și marcate de rezonabilitate, constatând pentru valorile ruse și cele europene calitatea de „vase comunicante sau cercuri ce se intersectează, având elemente de necoincidență, dar și cele comune, cele din urmă - într-o măsură mult mai mare”, fundamentând, în definitiv, ideea că „ar fi o eroare principială a contrapune valorilor esențiale ale Europei cele proprii Rusiei” [37]. Tot mai des și mai răspicat, în cercurile științifice, intelectuale, dar și politice rusești prinde contur ideea că „oricâte diferențe ar exista în tradițiile culturale ale popoarelor ce locuiesc pe imensul continent eurasiatic, sub aspect etnocultural, confesional, și principalul – cel al valorilor, Rusia întotdeauna a fost, este și va fi parte componentă, organică și inerentă, chiar fiind *sui generis*, a civilizației europene – *tertium non datur*” [38, p. 54], iar încercările „de a înhuma sistemul valorilor europene” sunt considerate nu numai lipsite de perspectivă, dar și categoric contraproductive: „Chiar și atunci când acest sistem manifestă o funcționalitate lacunară, este evidentă indispensabilitatea lui pentru popoarele nu numai ale înseși Europei în frontierele ei geografice, ci mult mai departe de hotarele ei” [39]. De notat, în același context, că nici sondajele sociologice nu atestă ostilitate față de valorile europene din partea unui segment considerabil al populației Federației Ruse: „Anumiți ideologi încearcă să convingă societatea cum că „Rusia nu este Europa”. Datele investigațiilor

sociologice însă indică asupra faptului că orientările unei mari părți a populației Federației Ruse nu cadrează nicidecum cu afirmația dată” [40].

Procesul de asimilare a valorilor europene în spațiul postsocialist este cu adevărat unul dificil. Cercetătorii recunosc: pentru țările acestui areal este necesară, în primul rând, „regândirea nivelului metafizic al problemelor concepției despre lume”, iar, în al doilea rând, „este nevoie de edificarea unei noi ontologii” [41]. Este vorba, în definitiv, de descoperirea și fortificarea noilor orizonturi, noilor motivări, de înscrierea valorilor naționale în context larg, european.

Încrederii în spiritul european trebuie asigurată consistența. Opiniile tot mai multor politicieni și gânditori converg în convingerea că „Uniunea Europeană nu reprezintă, în primul rând, un teritoriu și o geografie politică anume, ci o comunitate întemeiată pe valori” [42], că Europa întruchipează valorile culturale, spirituale și morale care trebuie în permanență consolidate, redându-le mereu forța vitală. Obțin tot mai multă rezonanță ideile care susțin constituirea în Europa a unei comunități axate pe principiile valorilor europene, a unei societăți în care în baza legii sunt garantate libertatea solidaritatea și respectul reciproc. „Este un obiectiv istoric atins, de o importanță majoră. Însă acest lucru nu este suficient, faptul că valorile sunt consfințite în tratate și imortalizate în monumente încă nu înseamnă că ele au reușit să fie inoculate plenar în mințile și inimile oamenilor” [43].

După cum a menționat Thierry de Montbrial, un reputat expert în domeniu, director al Institutului Francez de Relații Internaționale, „vrem noi sau nu vrem, dar construcția europeană se efectuează *de facto* în baza unor valori, percepute ca universale” [44, p. 281]. Și tocmai valorile, „moștenite prin educație și de la familie, având la bază și motive partinice și ideologice, opinia publică și cea electorală” nu trebuie să fie neglijate în aplicabilitatea acestora în activitatea instituțiilor politice, care reprezintă „un intermediar esențial în ipostaza lor situată între valori și rezultate” [45, p. 4].

Valorile europene au o istorie proprie a devenirii, avându-și sorgintea în timpurile antice, perpetuată până în zilele noastre. Autorii cercetărilor în domeniu pun în evidență faptul că primii filosofi greci au statuat o dată pentru totdeauna două trăsături definitorii ale Europei, și anume principiul libertății și ideea de sistem [46], constatând, totodată, că „într-o epocă în care unul dintre cuvintele foarte des vehiculate este „schimbarea”, valorile pe care vechii greci își întemeiau existența - Adevăr, Bine, Frumos - rămân totuși de o inalterabilă actualitate” [47, p. 23] și indicând asupra faptului că

evoluțiile istorice jalonate de cele trei mari revoluții politice moderne (engleză, americană și franceză) le-au adăugat însă și altele, menite să consolideze nucleul tare al cadrului valoric pe care se întemeiază actualul model cultural european; aceste noi valori sunt legalitatea, libertatea, egalitatea, fraternitatea/solidaritatea și sentimentul creștin al sacrului [48].

Setul de valori, împărtășite de majoritatea populației, constituie acele coordonate, în conformitate cu care se configurează perspectivele, în care se desfășoară viața cotidiană. Valorile lucrează și pentru aprecierea etică a comportamentului omului în diferite sfere ale existenței și activității acestuia, pentru etalonarea relațiilor umane. Aceste elemente comune sunt derivatele istoriei și jalonează calea pe care merge societatea, constituie componenta necesară a orânduiei sociale, determinând atmosfera socială. Valorile europene reprezintă, așadar, mult mai mult decât o simplă istorie.

Prin urmare, valorile europene imprimă, substanțial, Uniunii Europene caracteristicile unei entități construite axiologic. „Dacă este să se recurgă la rețetarul celor mai importanți exegeți ai ideii europene, precum Jean-Baptiste Duroselle, Federico Chabod, Denis de Rougemont ș.a., notează cercetătorii, atunci se cuvine observat că valorile intrinseci modului de a fi european pe care le asumă construcția transstatală de astăzi sunt o selecție din cele pe care timpul le-a socotit astfel, privilegiindu-le, într-un moment sau altul, în istorie” [49].

Spiritul european a înglobat astfel percepția omului ca „măsură a tuturor lucrurilor”, scopul Istoriei și vehiculul ei, privilegiind aspirația spre „cuprinderea liberă și rațională a lumii, spiritul iscoditor și criticismul, tentația creativității, a acțiunii inovatoare, de adaptare a mediului la nevoile celui ce-l locuiește [50]. În acest context, apare justificată afirmația: „A fi european înseamnă a împărtăși valorile europene, interiorizând referențialul său axiologic, independent de zona de origine” [51, p. 7].

Exemplul României este edificator în acest sens. Recunoscând că „Europa are oamenii, valorile și instituțiile care au făcut posibilă reconstrucția continentului după război, suferință și disperare”, că valorile și conceptele europene s-au concretizat în instituții și practici care au influențat întregul continent și chiar mai mult de atât”, din momentul în care România, poporul român, „au ales să fie o parte integrantă a Europei și să împărtășească valorile acesteia” [52], România a parcurs un itinerar dificil, dar benefic, de asimilare treptată a principiilor europene, a căror consistență și durabilitate se întemeiază pe un potențial simbolic ponderabil, reprezentat de valorile democratice promovate de Occident. Autorii români conștientizează că integrarea „este

un mare pariu, marea provocare” că „pericolul afectării valorilor europene există și trebuie înlăturat” [53], discută despre faptul că integrarea civică și politică este esențială, dar, cu timpul, și realizarea integrării culturale, adoptă o atitudine realistă față de valorile fundamentale ale solidarității și dezvoltării comune („Valorile europene, clamate chiar și de la cele mai înalte tribune, se cer examinate cu luciditate” [54]), constată importanța lecțiilor pe care le oferă experiența europeană („Europa e într-un constant proces de autoevaluare și nu e deloc complezentă cu partea ei de umbră. Ei bine, dacă a fi european înseamnă, între altele, ... a nu accepta idolatria de sine, a privi cu severitate spre relele proprii, a înlocui euforia încântării de sine cu luciditatea, merită să ne întrebăm în ce măsură noi, românii, suntem europeni. Răspunsul ar fi că suntem europeni ori de câte ori, privindu-ne în oglindă, ne recunoaștem limitele, ori de câte ori suntem nu doar dispuși, ci nerăbdători să învățăm de la alții, ori de câte ori ne dominăm fudulia, triumfalismul, xenofobia” [55]).

Pentru România, chestiunea majoră acum devine aprofundarea procesului integrării europene, sincronizarea cu Europa. Sunt elocvente în acest sens cuvintele Președintelui României, Klaus Iohannis: „România trebuie să se alinieze la ritmul Europei, atât politic, economic, social, cât și simbolic. Relațiile noastre de parteneriat economic, colaborare politică și administrativă sunt în primul rând cu instituții și companii europene. În plus, câteva milioane de români se află în Europa și sunt în legătură cu familiile și prietenii din țara, iar o astfel de măsură ar avea o contribuție și în plan social, la crearea sentimentului de apartenență la o Europă Unită” [56].

Ce-i important, totuși există în societatea românească contemporană convingerea că intergrarea europeană a fost „cel mai important proiect pe care și l-a propus societatea românească după căderea comunismului. Dacă din perspectivă tehnică, administrativă, el este încă nedesăvârșit, simbolic vorbind apare ca o izbândă deplină” [57].

Succesele înregistrate de România pe calea europenizării ar trebui să constituie un model și pentru Republica Moldova. Factori multipli condiționează acest proces complex, fațetele europenizării sunt foarte numeroase [58], există, totodată, discrepanțe și decalaje între ceea ce se dorește și realitățile, de multe ori, contradictorii, dificile, marcate de dramatism. Este însă important faptul că, în mod treptat, în Republica Moldova se manifestă sentimentul favorabil pentru valorile europene, că, încetul cu încetul, acest spațiu se situează în câmpul simbolic al noilor valori, ceea ce înseamnă că acest itinerar al adeziunii pentru valorile europene – de la descoperire la asimilare – a fost pornit.

Au, desigur, dreptate experții care consideră că valorile europene, europenismul și tot ce ține de cultura și civilizația europeană au circulat și circulă în cadrul național în procesul firesc de aculturație, cu tradiție îndelungată în întregul areal european [59, p. 12]. Facilitarea procesului este posibilă pornind de la elementele comune ale patrimoniului cultural și de la experiența istorică, în mai multe privințe, apropiată.

Europenizarea este un proces derulat sub egida Uniunii Europene, de o importanță majoră pentru statele antrenate în acțiunea de aderare la Uniunea Europeană [60]. Conținutul acestui proces rezidă în adoptarea legislativă și instituțională a directivelor Uniunii Europene, în concordarea activității politice, economice și sociale cu criteriile funcționalității comunității europene. Obiectivele majore ale europenizării vizează schimbarea instituțională care constă în adoptarea acquis-ului comunitar și în „compatibilizarea instituțiilor și actul de construire a culturii europene comune și a identității europene” [61].

De observat existența convergenței conceptelor de „integrare europeană” și „europenizare”. Integrarea europeană, indiscutabil, presupune europenizare. În acest context, are loc apropierea țării de criteriile așa-zis europene, general valabile, și apropierea de către țara în cauză a regulilor, normelor și practicilor la care se aspiră. Succesul integrării depinde, bineînțeles, și de gradul de manifestare a avantajelor politice și economice, ca urmare a realizării proiectului lansat.

Conceptul europenizării se referă la modul în care integrarea europeană influențează schimbările produse la nivel național. Adică, în ce măsură devine reală această influență a Uniunii Europene întruchipată în politicile și instituțiile ce se manifestă în țara antrenată în procesul europenizării și cum devine perceput acest proces.

Dacă integrarea europeană, în sens îngust, este legată de formarea și dezvoltarea instituțiilor și politicilor europene, de valorificarea și asimilarea experienței europene, în sensul larg al cuvântului ea presupune europenizare. Este evident, că integrarea instituțională, politică și economică se pretează unui ritm mai rapid de schimbări decât integrarea la nivel social și spiritual. Edificarea noii mentalități se produce mai lent și poate fi mai puțin vizibilă. Factorii de ordin politic și geopolitic au, în acest caz, o însemnătate care nu poate fi neglijată. Transformările instituționale de nivel european pot fi obținute prin decizii și acțiuni generate de guvernare, dar „modernizarea societății duce la europenizare numai în măsura în care ea este însușită ca mod de viață cotidiană pentru fiecare individ și grup social” [62, p. 225]. Prin urmare, este

nevoie de timp pentru ca valorile și experiențele libertății și ale democrației să obțină gradul dorit de sedimentare în cadrul societății aflate în schimbare. Acest lucru vizează în cea mai mare măsură Republica Moldova.

Libertatea presei – un imperativ cu valențe europene. Evoluția proceselor democratice complexe, marcate de controverse, în Republica Moldova este conjugată cu dinamica neunivocă a dezvoltării sistemului mediatic, antrenat, ca și întreaga societate, într-un proces anevoios al afirmării libertății economice și editoriale. O dominantă a stării actuale a instituțiilor mediatică este încercarea de a îmbina două aspecte de o compatibilitate dificilă în activitatea cotidiană și de perspectivă – cea de independență editorială și cea de autonomie economico-financiară. În consecință, domeniul informațional-comunicațional înregistrează incertitudini și justificate îngrijorări.

Cu toată configurarea unui sector mediatic polivalent (presa scrisă, radio, televiziunea, jurnalismul on-line) și deja marcat de diversitate, datele statistice denotă o insuficientă asigurare informațională a populației, perpetuată de-a lungul anilor. Ce-i drept, proliferarea spectaculoasă a instituțiilor din sfera audiovizuală, înregistrată în ultimii ani, vine să conteste, fie și parțial, imaginea defavorabilă, în anumite privințe, a evoluției sferei mediatică. Cert însă este faptul că situația nu se pretează unei interpretări univoce.

Oricum, impactul factorului mediatic în calitate de suport al dezvoltării democratice a societății moldovenești nu poate fi pus la îndoială în condițiile în care populația acordă totuși un avans de încredere mass-mediei - cel puțin acest lucru îl atestă rezultatele sondajelor de opinie în cadrul cărora 50-70 procente din respondenți declară, tradițional, „o oarecare și foarte multă încredere în mass-media” [63]. În unul din recente sondaje, rezultatele cărora au fost anunțate de Institutul de Marketing și Sondaje (IMAS), mass-media a ocupat locul al doilea (fiind depășită doar de Biserică) în topul încrederii cetățenilor în instituțiile Republicii Moldova [64, p. 34] - o astfel de atitudine a cetățenilor, pe de o parte, și, implicit, potențialitatea mijloacelor de comunicare de masă de a servi interesele societății, pe de altă parte, constituie premisele, poate cele mai importante, ale dezvoltării mass-mediei.

În acest context, o importanță majoră obțin condițiile în care funcționează presa. Condiția fundamentală rămâne a fi existența unei reale și consolidate libertăți a expresiei și a libertății mass-mediei. Conceptul libertății presei este unanim recunoscut drept „piatră unghiulară, necesară la edificarea unei societăți libere și democratice” [65], reprezentând un precept fundamental, inclus în cele mai relevante documente internaționale ca Declarația Univer-

sală a Drepturilor Omului (art. 19), Convenția Europeană pentru Drepturile Omului (art. 10) ș. a. Respectarea și promovarea libertății mass-mediei, în conformitate cu standardele încetățenite în țările democratice, reprezintă un criteriu politic major și inerent pentru admiterea noilor state în Uniunea Europeană [66; 67].

Angajarea Republicii Moldova pe calea integrării europene semnifică o lansare într-un maraton-cursă cu obstacole, printre care unul dintre cele mai dificile examene îl constituie evaluarea gradului de corespundere a realităților politico-mediatic moldovenești exigențelor Uniunii Europene la capitolul „libertatea mass-mediei”. Parcursul european pentru Republica Moldova înseamnă desemnarea drept priorități a garantării respectării *libertății presei și de exprimare*; asigurării continuării *consolidării stabilității și eficienței instituțiilor ce garantează democrația*. Aceasta ilustrează o conștientizare din partea societății a importanței dezvoltării adecvate a sectorului mediatic în Republica Moldova, a necesității acordării atenției primordiale problemei stabilirii în țară a unui climat social-politic benefic pentru afirmarea plenară a criteriilor adoptate în sectorul respectiv în țările Uniunii Europene.

Pentru moment însă intențiile declarate nu sunt acoperite de obținerea unor progrese foarte mari în domeniul libertății presei. Unicul lucru, care poate fi evidențiat, este totuși avansarea de la statutul de țară cu presa care nu este liberă la țara unde presa este parțial liberă, așa cum a fost evaluată Republica Moldova pe parcursul anilor 2010-2015 [68, p. 33; 69, p. 16; 70], menținându-se în această categorie pentru al cincilea an consecutiv. Și totuși, examinările stării mass-mediei, efectuate de prestigioase organizații internaționale, au plasat mereu Republica Moldova în spațiul incert, între țările cu presa parțial liberă și cele în care presa nu este liberă. Astfel, studiul *Libertatea presei*, întreprins de organizația internațională „Freedom House” în 2005, acorda Moldovei treapta a 146-a din 194 de țări, cu 65 de puncte (la același nivel cu Angola, Bhutan, Cameroon, Malaysia și Emiratele Arabe Unite), poziție înrăutățită în comparație cu rezultatele studiilor din anii precedenți (treapta 137-a și 127-a) [71], fapt care a determinat constatări pesimiste, gen: „Libertatea presei în Republica Moldova degradează [72]. Conform Raportului realizat de „Freedom House” pentru anul 2016, Moldova a coborât cu trei puncte mai jos față de anul 2015 (explicațiile tendinței descendente axându-se pe noile dovezi ale disfuncției guvernamentale, inclusiv dezvoltări vizând fraudă în masă și corupția, precum și constatarea unei influențe enorme a

oligarhiei asupra politicii și guvernării [73, pp. 19, 22], iar în Raportul pentru 2015 a fost atestată degradarea cu o poziție sub aspectul libertății presei [74]. Nu sunt mai încurajatoare nici rezultatele altor studii, efectuate de organizația „Reporters sans frontières”, conform căreia Republica Moldova ocupa, fie al 74-lea loc din 167 (alături de Guineea-Bissau și Tanzania) [75], fie al 78-lea (2004), al 81-lea (2005), al 85-lea (2006), al 75-lea (2010) [76]. Abia în anii 2011-2012 s-a reușit atingerea unui loc mai bun în clasament (al 53-lea), deși în anul 2012 această poziție a fost puțin slăbită, prin coborâre cu două trepte [77] și a urmat, spre regret, un ușor declin al libertății mediei, păreriile experților convergând în constatarea faptului că „presa moldovenească a susținut testul libertății în condiții dificile” [78]. De menționat că astfel de clasamente dispun de credibilitatea necesară, fiind elaborate de experți notorii (130 de experți în cazul „Reporters sans frontières”), în baza unor chestionare cu 50 de întrebări, permițând o apreciere complexă a situației în privința libertății presei în fiecare țară. Apar justificate astfel opiniile sceptice ale jurnaliștilor care năzuiesc să-și exercite misiunea în condițiile favorizării dreptului la libertatea cuvântului, și nu în circumstanțe marcate de formalism și declarativism [79]. Problema libertății mass-mediei în Republica Moldova generează reacții tranșante, reflectate în numeroase luări de atitudine ale reprezentanților presei și ale organizațiilor neguvernamentale în sfera mediatică în care se exprimă îngrijorarea pentru faptul că „aplicarea principiilor libertății presei, libertății de exprimare și pluralismului, în corespundere cu obiectivele de integrare europeană, este compromisă de reflexele autoritariste, de tendința guvernanților de a ține mass-media sub control, de a le folosi ca instrument în lupta politică cu opoziția”, exprimată în perioada guvernării precedente [80], dar și în noile circumstanțe [81]. Considerat, în mod univoc, cel mai important drept public sau civil, dreptul de acces liber la informație constituie un punct de reper fundamental într-o societate democratică, determinând gradul de funcționalitate al altor drepturi cetățenești. Dreptul de a alege și de a fi ales, dreptul la asociere, dreptul la întruniri și multe alte drepturi ale cetățeanului au o conexiune directă cu dreptul la acces la informație.

Există multiple aspecte care sunt abordate, de obicei, în legătură cu accesul la informație (dreptul cetățeanului de a dispune de orice informație de interes public, transparența activității instituțiilor de administrație publică etc.). În fond, acest drept se configurează din îngemănarea dreptului de a fi informat cu dreptul de a informa, convergând în dreptul la informație, adică în dreptul la

acces la informație. Informația este „un bun comun” [82], însă, ca și problema libertății presei, problema accesului la informație în Republica Moldova continuă, în viziunea experților locali și străini, să genereze destule îngrijorări.

Sunt înregistrate, destul de frecvent, încercări ale reprezentanților administrației publice de a-i împiedica pe jurnaliști să-și exercite dreptul la informație – fie prin refuzul de a acorda informații, fie prin blocarea accesului în sala de ședințe a organizației, fie prin neacceptarea sau anularea acreditării.

Este semnificativ faptul că, oricum, există cazuri de satisfacere de către instanțele de judecată a solicitărilor provenite din partea instituțiilor media. Este relevant, în acest sens, cazul Centrului de Investigații Jurnalistice (CIN), care a obținut câștig de cauză în procesul intentat Procuraturii Generale în legătură cu refuzul acesteia de a acredita un reporter. A fost pentru prima dată când o instituție media obține câștig de cauză împotriva unei instituții de stat în legătură cu refuzul de a acredita un jurnalist [83]. Este vorba de sancționarea atitudinii arbitrare a unei structuri administrative, dar, totodată, și de existența anumitor lacune ale legislației care nu stipulează în mod precis condițiile acreditării jurnaliștilor.

Este adevărat, conceptul libertății presei nu poate fi supus unei tratări simpliste. Nici în țările democrației avansate nu există un consens absolut privind abordarea acestei problematice complexe. În urma constatării fie a presiunilor din partea statului/politicienilor, impuse presei în aceste țări, fie succumbării libertății mass-mediei drept consecință a proliferării logicii comerciale, răsună și aici afirmații gen „tradițiile italiene, în termeni de libertate a presei n-au fost niciodată strălucite” [84], lamentații pentru faptul că „sistemul actual se caracterizează printr-o aparență formală a libertății, dublată de un control statal la toate nivelurile” [85], apeluri „Libertatea presei e în pericol!” [86].

Astfel de aserțiuni sunt utile pentru media din Republica Moldova, ca învățăminte, în primul rând, în eventualitatea evitării erorilor comise de societățile care au cunoscut plenar fenomenul libertății presei. Deocamdată observatorii relevă în realitățile politico-mediatiche moldovenești tabloul unei democrații în devenire, în care presa este asemuită, mai curând, „unui dansator de circ care merge pe coarda întinsă de asupra câmpului minat pe timp de furtună” [87]. Chiar admitând că imaginea este exagerată, poate fi extrasă din ea o sugestie importantă: este nevoie, urgent, cel puțin, de deminarea terenului, adică, de înlăturarea obstacolelor care împiedică drumul spre adevărata libertate a mass-mediei.

Ar fi incorect a afirma că activitatea presei din Republica Moldova nu s-a aflat, pe parcursul anilor, în vizorul structurilor de guvernare, a forțelor politice, a societății civile, a instituțiilor mass-media. Mobilul acestui interes și efortul legislativ are multiple și diferite explicații, reformarea sferei mediatică fiind produsă atât în virtutea realizării de către reprezentanții forurilor diriguitoare ale republicii a necesității alinierii la standardele juridice internaționale în sectorul informațional, în urma conștientizării de către clasa politică autohtonă a rolului mass-mediei în societatea contemporană, cât și în virtutea unor exigențe, venite fie din exteriorul țării - condiționări impuse de organisme internaționale, fie și din inițiativa unor asociații nonguvernamentale în domeniul mediatic. Important însă este faptul că libertatea presei a fost proclamată și consfințită printr-o serie de legi și acte normative. În general, revizuirea permanentă a cadrului legal de activitate a presei trebuie să se producă, pentru a asigura societății dreptul la o informație maximal exactă și documentată și, în consecință, independentă de presiuni mercantile.

Se poate de constatat, astfel, că există temeiuri pentru a considera că legislația adoptată în domeniu, până la ora actuală (ce-i drept, elaborată și adoptată uneori în grabă și nu întotdeauna cu consultarea necesară a opiniilor provenite din partea experților, jurnaliștilor profesioniști, societății civile), oricum, poate servi drept un punct de reper pentru dezvoltarea în continuare a bazei legislative menite să asigure libertatea presei. Cadrul juridic în vigoare în Republica Moldova, conținând setul elementar de reglementări normative în domeniu, configurează un context relativ acceptabil pentru funcționarea instituțiilor mediatică, cu condiția valorificării judicioase a actelor normative existente și a continuării ajustării acestora la standardele europene, precum și a unei implicări mai active a structurilor guvernamentale în conceperea și susținerea politicilor favorabile dezvoltării mass-mediei, în soluționarea problemelor stringente ale sectorului mediatic.

Este adevărat, din constituirea, în linii mari, a unei ambianțe relativ favorabile din punct de vedere legislativ, din adoptarea unor acte normative ce au drept obiectiv funcționarea presei în conformitate cu principiile societății democratice încă nu rezultă o consolidare categorică a activității mediatică și afirmare a libertății presei, care se pot împlini doar în urma aplicării chibzuite și a valorificării reale a bazei legale existente. O presă liberă poate și trebuie să dispună de garanții juridice și constituționale, dar aceasta nu este suficient. În contextul soluționării problemelor legate de chestiunea integrării europene, ar fi vorba aici de pledoaria pentru promovarea unor politici racordate la standardele Uniunii Europene în domeniul respectiv.

În general, exercițiul libertății presei pentru jurnaliști este unul dificil. Există presiunea unei cenzuri specifice, camuflata, provenite acum nu din instituții specializate, ci nemijlocit de la șefii sau patronii instituțiilor mediatice, după cum atestă mărturiile publicate și nepublicate ale jurnaliștilor. Se profilează tot mai mult fenomenul autocenzurii, determinat de condițiile în care activează jurnaliștii. Sunt înregistrate cazuri de încercări de a subordona publicațiile, mai ales locale, intereselor administrației publice, de a periclita, prin diferite metode indirecte, activitatea instituțiilor mediatice „disidente” și a jurnaliștilor „incomози”, atitudinea diferențiată a instituțiilor puterii față de jurnaliștii publicațiilor loiale și mai puțin loiale. Continuă să fie vizibilă, în cadrul societății din Republica Moldova, la toate nivelurile ei, insuficiența conștientizării a rostului, misiunii și specificului mass-mediei, gradul redus de cunoaștere și de asimilare a experienței jurnalistice occidentale, care se resimte în cercurile politice și jurnalistice. Un adevărat pericol pentru libertatea presei îl prezintă fenomenul, tot mai evident, a oligarhizării sistemului mediatic. În definitiv, este prea lent procesul de reducere a proporțiilor problemelor care însoțesc în Republica Moldova efortul de implementare a standardelor profesionale, calitativ noi și deosebite, aliniate standardelor internaționale recunoscute în sfera profesională.

Meditând asupra valorii simbolice integratoare a libertății de expresie și a potențialului ei democratizator, experții accentuează: „Când oamenii care trăiesc într-o societate beneficiază de libertatea de exprimare, atunci este facilitată căutarea adevărului, este garantată guvernarea democratică și este promovată autonomia individuală. Prin avansarea de idei diferite, iar apoi prin critica acestora, libertatea de exprimare permite creșterea cunoașterii. În ceea ce privește ideile false, critica – posibilă, fiindcă oamenii pot să exprime puncte de vedere opuse oricărei idei (oricât de adânc încetățenite în societate) – permite respingerea acestora; iar în ceea ce privește ideile deja acceptate ca adevărate, prin supunere la discuții critice, ele nu sunt lăsate să devină dogme” [88, p. 141]. Doar în condițiile respectării libertății de expresie, ale libertății mass-mediei există șansele de proliferare a adevăratului dialog în societate, de asimilare pleneră a valorilor europene.

Astfel, dimensiunea simbolică a puterii reprezintă o resursă importantă a guvernării, cu un potențial edificator, capabil să contribuie la avansarea societății, în condițiile în care acțiunile simbolice sunt operate într-un context complex, cu coerența adecvată, chibzuit și constructiv.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Kjær A. M. Guvernanța. Cluj Napoca, CA Publishing, 2010.
2. Rostow W. W. Politics and the Stages of Growth. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.
3. Stănciugelu Ș. Violență, mit și revoluție. București: Editura All, 1998.
4. Șandru D. Ideologia și construcția simbolică a violenței politice. În: Sfera Politicii, 2013, N 2 (174), pp. 95-104.
5. Roventa-Frumușani D. Bernard L. L'imaginaire politique. În: Communication, 2015, vol. 33, N 2 [On-line]: <http://communication.revues.org/5958> (Accesat 16.10.2017).
6. Cojaru D. Ipostaze ale simbolului în lumea tradițională. Iași: Editura Lumen, 2009.
7. Шестопал Е. Политическая повестка дня российской власти и её восприятие гражданами. În: Полис, 2011, № 2, pp. 8–24.
8. Скочилова В. Символические структуры политической идеологии в ценностном измерении. În: Вестник Томского Государственного Университета. Серия Философия. Социология. Политология, 2012, № 3 (19), pp. 93-102.
9. Бурдье П. О символической власти. În: Социология социального пространства / Москва, Институт экспериментальной социологии. Санкт-Петербург: Алетейя, 2007, pp. 87-96.
10. Бурдье П. Op. cit.
11. Gill G. J. Symbolism and Regime Change in Russia. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
12. Gill G. J. Op. cit.
13. Campana D. Il voto corre sul filo: democrazia diretta, democrazia in diretta. Roma: Seat, 1994, p. XXXI.
14. Revel J.-F. Revirimentul democrației. București: Humanitas, 1995, p. 367.
15. Moraru V. Cursa spre Europa sau „ascunsa nostalgie a originilor”. În: Flux, 3 mai 1996.
16. Moraru V. Repere italiene. Chișinău: Universitatea de Stat din Moldova, 1998.
17. Moraru V., Ciumac S., Juc V. (coord.). The European option of Republic of Moldova. - Chișinău: IIESP, 2012.
18. Gardner R. N. L'economia mondiale alla soglia del terzo millennio. În: Antologia nuova, 1999, ottobre-dicembre, p. 53.
19. Les Cahiers du Journalisme, 1998, N 4, p. 10.
20. Linz J. J. Le transizioni alla democrazia. În: Modernizzazione e Sviluppo, 1990, N 2-3, p. 4.
21. Brzezinski Z. The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives. New York: Basic Books, 1997.
22. Eurobaromètre. Le Futur de l'Europe. [On-line]: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_251_fr.pdf (Accesat 23.02.2013).
23. Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (Versiune consolidată). Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2010.

24. Stratenschulte E. D., Müller Bernd (Hrsg). Der Europaish Nachbar. Berliner Wissenschafts-Verlag, 2013.
25. Grimonprez K. The European Dimension in Citizenship Education: Unused Potential of Article 165 TFEU. În: European Law Review, 2014, N 39, pp. 3-26.
26. Kubicek P. The Commonwealth of Independent States: an example of failed regionalism? În: Review of International Studies, 2009, N 35, pp 237-256.
27. Emerson M. (Ed.) Democratisation in the European Neighbourhood. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2005; Emerson Michael. The Wider Europe Matrix / CEPS Paperback. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2004; Poli Sara (Ed.). The European Neighbourhood Policy - Values and Principles. Abindon, Охон; New York: Routledge, 2016; Эмерсон Майкл. Экзистенциальная дилемма Европы. În: Вестник Европы, 2005, № 15.
28. Tratatul privind Uniunea Europeană. Op. cit.
29. Малосс А. Почему европейские ценности не то, что о них думают в России. [On-line]: <http://www.rbc.ru/opinions/society/28/01/2015/54c8beeb9a79473ab3718fb2> (Accesat 12.07.2015).
30. Almond G., Verba S. The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963.
31. Василенков С. „Европейские ценности” Они существуют? În: Правда, 2 octombrie 2013. [On-line]: <http://www.pravda.ru/society/fashion/02-10-2013/1176521-ideology-0/> (Accesat 13.03.2016).
32. Лузан А. Двуличие Европы. În: Выбор, 20 septembrie 2015. [On-line]:http://vybor.ua/article/prava_cheloveka/dvulichie-evropy.html (Accesat 20.11.2015).
33. Бречалов А. Двойная ложь „европейских ценностей”. În: Известия, 6 октября 2014. [On-line]: izvestia.ru/news/577624. (Accesat 17.12.2015).
34. Европейские ценности – миф, обман и пропагандистский штамп. În: Наш мир, 10 мая 2010. [On-line]: <http://nm2000.kz/news/2010-05-16-27131> (Accesat 16.12.2015).
35. Мединский В. У нас записано в Конституции: „Цензура запрещена” / Interview. În: Новая газета, 13 января 2014. [On-line]: <http://www.novayagazeta.ru/arts/61733.html?p=2> (Accesat 7.01.2016).
36. Иванченко К. Министр культуры РФ: „Европейских ценностей нет!” În: Аргумент, 30 septembrie 2013. [On-line]: <http://argumentua.com/stati/ministr-kultury-rf-evropeiskikh-tsennostei-net> (Accesat 11.03.2016).
37. Выжutowич В. Нам нужны европейские ценности? / Interview cu prof. Iurii Rubinski. În: Российская газета, 18 января 2016. [On-line]: <http://rg.ru/2016/01/19/rubinsky.html> (Accesat 7.02.2016).
38. Рубинский Ю. Ценностные ориентиры Европы / Main trends of the European values / Доклады Института Европы (Reports of the Institute of Europe). – Москва: Институт Европы РАН, 2013.
39. Рубинский Ю. Европейские ценности. / European values / Доклады Института Европы (Reports of the Institute of Europe), № 189. Москва: Институт Европы РАН, 2007.

40. Соломонов Ю. Россия и европейские ценности. În: Независимая газета, 22 апреля 2014. [On-line]: http://www.ng.ru/stsenarii/2014-04-22/9_values.html (Accesat 12.04.2016).
41. Дацюк С. Европейские иллюзии Украины. Упрощенный анализ государственных ориентаций. [On-line]: <http://hvylya.net/analytics/politics/evropeyskie-illyuzii-ukrainyi-uproshhennyiy-analiz-gosudarstvennyih-orientatsiy.html> (Accesat 7.02.2016).
42. Pecican O. Valori europene. În: România Liberă, 9 septembrie 2012.
43. Balkenende J. P. Europese waarden tegen onderdrukking. În: NRC Handelsbad, 26 iulie 2004.
44. De Montbrial T. Il est nécessaire d'espérer pour entreprendre. Penseurs et bâtisseurs. Paris Editions des Syrtes, 2006.
45. Colomer J. M. (Ed.). Comparative european politics. Third edition. London and New York: Routledge, 2008.
46. Roman T. Ce înseamnă Europa? În: România Literară, 2005, nr. 3.
47. Brumaru M. Interculturalitate și valori europene. În: Universul Școlii. Revistă de informare, opinie și inovare pedagogică, 2014 (ediție specială), pp. 23-25.
48. Antonesei L. Modernitatea, globalizarea și dialogul culturilor privitye din perspectiva educației interculturale. În: Teodor Cozma (coord.). O nouă provocare pentru educație: interculturalitatea. Iași: Polirom, 2001, pp. 11-23.
49. Pecican Ovidiu. Op. cit.
50. Metodologia educației interculturale. [On-line]: <http://cyd.ro/metodologia-educației-interculturale/> (Accesat 30.11.2015).
51. Plugaru L., Păvălache-Ilie M. Educație interculturală. Sibiu: Psihomedica, 2007.
52. Discursul lui A. Nastase la Forumul European de la Berlin. [On-line]: <http://www.amosnews.ro/arhiva/discursul-lui-nastase-forumul-european-berlin-16-11-2002> (Accesat 11.09.2014).
53. Chirișescu D. D. Adevărata problemă a Europei. În: Dilema veche, 16 septembrie 2015.
54. Pecican O. Op. cit.
55. Pleșu A. A fi European. În: Adevărul, 17 februarie 2014.
56. Dumitru A. PNL propune ca România să treacă la ora Europei Centrale. În: România Liberă, 9 mai 2014.
57. Pepine H. Semnificațiile românești ale integrării europene. [On-line]: <http://www.dw.com/ro/semnifica%C5%A3iile-rom%C3%A2ne%C5%9Fti-ale-integr%C4%83rii-europene/a-2633022> (Accesat 4.09.2014).
58. Moraru V. (coord.). Europeanizarea – fațetele procesului. Chișinău: Institutul Integrare Europeană și Științe Politice al Academiei de Științe a Moldovei, 2013.
59. Șchifirneț C. Europeanizarea societății românești și mass-media. București: comunicare.ro, 2011.

60. Grabbe H. Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process. În: K. Featherstone and C. Radaelli (Eds.) *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 303- 327.
61. Pană A.-D. *Europenizarea în media transnaționale*. București: Tritonic, 2014.
62. Șchifirneț C. Op. cit.
63. *Barometrul de Opinie Publică*. Chișinău: Institutul de Politici Publice (2001-2016).
64. *Barometrul de Opinie Publică*. Aprilie 2016 / realizat de Centrul de Investigații Sociologice și Marketing CBS-AXA. Chișinău: Institutul de Politici Publice, 2016.
65. Koishiro M., Director General UNESCO. Discursul din 3 mai 2005. [On-line]: www2.unesco.org/wef/fr-conf/fr_coverage_speech_koichiro.shtm (Accesat 29.11.2013).
66. [On-line]: www.mie.ro/_documente/dialog_Ro_UE/documente_raportare_CE.htm (Accesat 13.02.2013);
67. [On-line]: libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/eu/leg/ETVNL/L055_2006_0030_fr.pdf. (Accesat 8.03.2013).
68. Memoriu privind libertatea presei în Republica Moldova (3 mai 2011 – 3 mai 2012). În: *Mass-media în Republica Moldova (Revistă analitică)*. Chișinău: Centrul de Jurnalism Independent, iunie 2012.
69. *Freedom of the Press 2013. Middle East volatility amid global decline. Selected data from Freedom House's annual Press Freedom Index*. New York: Freedom House, 2013.
70. *Classement Mondial de la Liberté de la presse 2015 / Reporteres sans frontières*. [On-line]: <http://fr.rsf.org/> (Accesat 10.05.2015).
71. *Moldova / Freedom in the World 2005*. [On-line]. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&country=6792&year=2005&view=mof> (Accesat 9.12.2013).
72. *Libertatea presei în Republica Moldova degradează / Centrul de Investigații Jurnalistice*. [On-line]: <http://www.investigatii.md/index.php?newsID=33#>. Accesat 12.12.2011.
73. *Freedom in the World 2016*. Freedom House, 2017, p. 22.
74. *Raportul libertății presei în lume*. [On-line]: <http://anticoruptie.md/ro/stiri/raportul-libertatii-presei-in-lume-mass-media-din-republica-moldova-ramane-partial-libera> (Accesat 28.04.2016).
75. [On-line]: http://en.rsf.org/spip.php?page=classement&id_rubrique=550 (Accesat 9.12.2014).
76. [On-line]: http://en.rsf.org/spip.php?page=classement&id_rubrique=348 (Accesat 9.12.2014); [On-line]: http://en.rsf.org/spip.php?page=classement&id_rubrique=1034 (Accesat 12.2013).

77. Moldova degradează la capitolul libertatea presei. [On-line]: http://www.publika.md/moldova-degradeaza-la-capitolul-libertatea-presei_1235961.html (Accesat 13.01.2014).
78. Ceapai A. Libertatea presei în R. Moldova în anul 2014. [On-line]: <http://www.europalibera.org/content/article/26773899.html> (Accesat 11.02.2015).
79. Libertatea presei: deziluzii și aspirații. În: Victor Moraru (coord.). Presa în oglinda presei. Chișinău: Multicolor, Presa, 2005.
80. Memoriu al organizațiilor neguvernamentale de media cu prilejul Zilei mondiale a libertății presei. [On-line]: <http://www.impact.md/ro/documente/memoriu.html#memoriu> (Accesat 10.11.2008).
81. Memoriu privind libertatea presei în Republica Moldova (3 mai 2011 – 3 mai 2012). În: Mass-media în Republica Moldova (Revistă analitică). Chișinău: Centrul de Jurnalism Independent, 2012, iunie.
82. Musso P. L'information, un bien commun. În: L'Humanité (Paris), 2004, 1 décembre.
83. Procuratura Generală pierde din nou în fața presei. [On-line]. www.investigatii.md. (Accesat 13.01.2014).
84. Libertà di stampa: legge Gonella inadeguata. [On-line]: http://www.odg.it/primo_piano/show_news.asp?ID=97 (Accesat 24.02.2011).
85. Meyssan T. Les médias sous contrôle de l'État. Le mythe de la liberté de la presse en France [On-line]: <http://www.voltairenet.org/article14060.html> (Accesat 24.02.2011).
86. Libertà di stampa in pericolo. [On-line]: <http://www.megalab.it/articoli.php?id=36> (Accesat 15.11.2012).
87. Kalb M. Liberté de la presse. [On-line]: <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0297/ijdf/ijdf0297.htm>. (Accesat 18.10.2008).
88. Miroiu A. Introducere în filosofia politică. Iași: Polirom, 2009.

BUNA GUVERNANȚĂ ÎN ROMÂNIA

Nela-Ramona GRIGORE, *doctor,*
Universitatea Româno-Americană, București

Mona IVĂNESCU, *doctor,*
Universitatea Româno-Americană, București

Rezumat

Lucrarea de față își propune o analiză multidimensională a calității guvernantei în România înainte și după aderarea la Uniunea Europeană. Pornind de la o serie de indicatori privind calitatea guvernantei estimați de diferite organizații internaționale precum Banca Mondială, Forumul Economic Mondial, Institutul pentru Management și Dezvoltare (IMD), Transparency International, Centrul pentru Integritate Publică, Institutul pentru Calitatea Guvernării din Gothenburg, studiul își propune să evidențieze ritmul și amploarea progreselor făcute de România în ceea ce privește componentele definitorii ale unei guvernante de calitate.

1. Delimitări conceptuale

Conceptul de **guvernanta**, la modul general, se referă la ansamblul proceselor decizionale de la nivel central, identificabile tuturor regimurilor politice contemporane și nu numai, utilizarea sa nefiind apanajul exclusiv al științelor politice, ci mai degrabă al științelor sociale, și în mod special unei arii specifice științei economiei. Dacă atunci când ne referim la guvernanta economică avem de obicei în vedere conceptul de guvernanta corporativă, când analiza se axează pe comportamentul socioeconomic al organizațiilor în raport cu procesul decizional, se utilizează sintagma guvernanta publică.

Acest concept a fost asimilat terminologiei științifice utilizate în țara noastră cu destulă greutate. Tradus în numeroase moduri din literatura de specialitate internațională (ex. „governance”, din limba engleză, a fost tradus drept „administrare”, apoi „guvernare”, „noua guvernare” sau uneori „auto-guvernare” [1]), s-a impus treptat printr-o expresie și anume „*buna guvernare*”, considerată ca fiind poate cea mai apropiată de sensul original.

O asemenea bogăție de variante utilizate, nu neapărat și exacte, a generat fără îndoială o semnificativă lipsă de unitate în abordarea demersului științific de conceptualizare a terminologiei importate, lucrările traduse sau adaptate bucurându-se de multă „originalitate”.

Limba română face o clară distincție între conceptul de „guvernare” și cel de „guvernanta”. Deși la prima vedere sinonimia este evidentă, în primul caz

utilizarea termenului se referă mai degrabă la exercitarea pârghiei manageriale de control asupra unei entități, în al doilea caz ne referim la îmbunătățirea performanțelor unei entități printr-o utilizare optimă a resurselor disponibile.

Termenul de guvernare provine din limba greacă, fiind utilizat ca verb și însemnând *a orienta*. Prima sa menționare în zona ideii politice și filosofice a fost în opera lui Platon [2]. Guvernarea reprezintă rezultatul activității unui guvern, însă “guvernarea este exercitarea puterii de management și de politică, în timp ce guvernul este un instrument (de obicei, colectiv) de exercitare a puterii politice” [3. p.7].

Mergând mai departe, putem identifica diferențe de conținut conceptual și în cazul termenilor de „guvernanta” și „bună guvernare”. Așa cum spuneam, primul se referă la plus valoarea actului de guvernare, având o semnificație puternic pozitivă, în timp ce al doilea termen induce mai degrabă o abordare normativă, ideatică, aducând în analiza o stare de optim al actului de guvernare.

Putem concluziona afirmând că *buna guvernare* constă într-un set de reguli conexe și caracteristice exercitării puterii, bazate pe seturi de reglementări, juste, nediscriminatorii și transparente, în baza cărora se pot obține rezultate performante în actul de guvernare la nivel macro și micro. *Lato sensu*, putem vorbi de guvernare la nivelul statelor, al agenților economici, corporațiilor, organizațiilor nonprofit sau al altor asociații.

Printre primele utilizări în literatura de specialitate internațională a termenului de *guvernanta* în sensul amintit deja este și definiția dată de Banca Mondială, care în 1989, într-un raport ce avea ca subiect dezvoltarea economică din țările africane, menționa fenomenul de „criză a guvernantei” [4], lansând ideea necesității implementării în comun a actului de guvernare de către statele foste colonii împreună cu factori decidenți din structurile organismelor internaționale.

Ulterior, guvernanta este definită în proiectul Worldwide Governance Indicators, conform aceleiași surse, ca un exercițiu al autorității politice de a gestiona problemele societății și ale mediului de afaceri [5]. Definind guvernanta ca sumă a tradițiilor și instituțiilor prin care autoritatea este exercitată într-un stat, autorii menționează ca și componente ale unei guvernări eficiente modalitățile prin care guvernele sunt selectate, monitorizate și înlocuite, capacitatea de definire și implementare eficientă a politicilor economico-sociale, respectul autorității publice față de cetățean și nevoile sale, optimul relației dintre stat, instituții și cetățeni în procesul de interacțiune a acestor entități. [6]

Organizația Națiunilor Unite a definit guvernarea drept un set de reguli specifice sistemului politic necesare rezolvării și medierii diferendelor și

adoptării deciziilor. Guvernarea presupune exercitarea autorității economice, politice și administrative printr-un set de mecanisme, procese și instituții prin care cetățenii și grupurile de interese își exprimă interesele, își exercită drepturile legale, își asumă obligațiile și mediază diferendele. [7, p.3]

În literatura academică este menționată și definiția guvernantei propusă de J. Kooimans, raportată la relația dintre conducător și condus - „governance is the form in which public or private actors do not separately, but in conjunction, engage in problem solving together, in combination, that is to say co-arrangements”. [8, p.3] Din această perspectivă se pot evidenția asimetriile existente în privința repartizării puterii și alocării resurselor între vârful și baza piramidei, respectiv între conducători și societatea în ansamblul său.

Un alt reper de menționat în acest domeniu este lucrarea *Making sense of governance: The need for involving local stakeholders* [9], în care autorii Goran Hyden, Julius Court și Kenneth Mease, afirmă că sunt definatorii buneii guvernări următoarele elemente: participarea cetățenilor în viața politică, echitatea și corectitudinea aplicării legilor, decența, responsabilitatea, transparența, eficiența și eficacitatea.

Comisia pentru Guvernanță Globală definește conceptul de governance ca fiind „totalitatea modalităților prin care instituțiile și indivizii își administrează afacerile comune” [10].

Pornind de la multitudinea de definiții existente, Nzongola-Ntalaja propune raportarea la trei tipuri de guvernanta: guvernanta politică sau publică, guvernanta economică și guvernanta socială. [11, p. 9] Dacă în cazul guvernantei publice autoritatea este statul, guvernul sau sectorul public, în cazul guvernantei economice sectorul privat este cel care gestionează procesele, politicile și mecanismele organizaționale necesare pentru oferirea de bucurii și servicii. Guvernanța socială are ca autoritate societatea civilă, ghidată de o serie de valori și convingeri necesare pentru declanșarea unui comportament social și pentru adoptarea unor decizii publice. Prin urmare, guvernanta nu trebuie redusă doar la guvern, cele trei perspective asupra guvernării fiind interdependente într-o societate. [12]

La nivelul Uniunii Europene, guvernanta tratează în mod special pluralismul instituțional atât pe axa orizontală, cât și pe cea verticală, menționând existența unei „fragmentări” a procesului decizional la nivel sectorial, cu alte cuvinte, admitând existența unor limite cu referire la atributele Parlamentului European și ale parlamentelor naționale [13, p. 74].

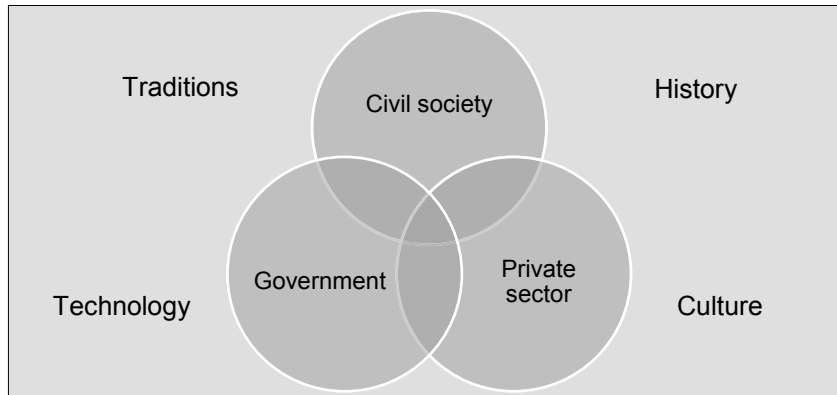


Fig 1. Dimensiuni ale guvernantei

Sursa: Graham et. al, 2003

Literatura de specialitate menționează astăzi, atunci când se aduce în discuție Uniunea Europeană, conceptul de *multi-level governance*, ce are în vedere suma relațiilor identificabile între autoritățile centrale și partenerii acestora în implementarea politicilor, adică tocmai ceea ce numim cooperare și ierarhizare administrativă. În concepția regională a Uniunii Europene, *multi-level governance* este deosebit de important, datorită multiplelor paliere decizionale și de subordonare evidențiabile nu numai la nivelul administrației centrale ci și specifice administrațiilor regionale și locale.

În ultimii ani, aceste aspecte au fost abordate în literatura de specialitate dincolo de procedurile și principiile administrative promovate de Bruxelles, analizându-se oportunitatea și ulterior necesitatea creșterii gradului de implicare a actorilor sub-naționali în procesul decizional. [14, p. 3-5] *Multi-level governance* este definit de asemenea în alte lucrări de referință, printre acestea fiind de menționate două, aparținând autorilor L. Hooghe și G. Marks [15, p. 4-12], [16, p. 5-9] accentul fiind pus în acest caz pe explicarea în detaliu a caracteristicilor specifice sistemului anterior menționat.

A *White Paper on European Governance*, document publicat de către Comisia Europeană, definește conceptul de *good governance* ca fiind procedeul prin care la nivel regional se utilizează eficient prerogativele dobândite de la cetățenii săi doar în folosul acestora - „the White Paper on European Governance concerns the way in which the Union uses the powers given by its citizens”. [17, p. 3]

Analizând implicațiile economice și sociale pe care o guvernanta de calitate le poate avea, organizații internaționale precum Națiunile Unite,

Banca Mondială, OCDE, WEF, IMD, Transparency International, au subliniat importanța care trebuie acordată bunei guvernante, atât din punctul de vedere al conținutului și calității reglementărilor, cât și al mecanismelor de implementare și evaluare a impactului acestora asupra societății în ansamblu. [18, p. 135–161]

2. Măsurarea calității guvernantei

Pornind de la definiția guvernantei dată de Kaufmann et al., au fost construiți Indicatorii Globali ai Guvernantei (Worldwide Governance Indicators), prin intermediul cărora se estimează șase dimensiuni ale guvernantei: participare și răspundere (Voice and Accountability), stabilitate politică și absența violenței/terorismului (Political Stability and Absence of Violence), eficacitatea guvernului (Government Effectiveness), calitatea reglementărilor (Regulatory Quality), statul de drept (Rule of Law) și controlul corupției (Control of Corruption). Analiza multidimensională de la baza indicatorilor guvernantei surprinde, pentru 215 state (în anul 2015), pe o scală de valori între -2,5 și 2,5, percepția cu privire la procesele prin care guvernele sunt selectate, monitorizate și înlocuite, capacitatea guvernului de a formula și implementa politici viabile precum și măsura în care cetățenii și statul respectă instituțiile care guvernează interacțiunile sociale și economice dintre aceștia. [19, p. 4]

Un alt reper în ceea ce privește calitatea guvernantei poate fi regăsit în indicele dezvoltat de Forumul Economic Mondial (WEF) pentru măsurarea competitivității economice a statelor. Pornind de la definirea competitivității ca set de instituții, politici și factori care determină nivelul productivității unei țări [20, p. 35], Indicele Competitivității Globale reflectă printr-o evaluare multidimensională influența pe care o au diferiți factori de natură instituțională asupra competitivității. Din cei 114 subindicatori ai Indicelui Competitivității Globale (IGC), 21 fac parte din pilonul Instituției, primul dintre cei 12 piloni ai competitivității unei națiuni. Aspectele instituționale sunt incluse, alături de calitatea infrastructurii, climatul macroeconomic, sănătate și educație, la cerințele de bază ale unei economii competitive, la care se adaugă apoi elemente legate de eficiența pieței, inovare și sofisticare a afacerilor. Pilonul Instituției se raportează la eficiența și comportamentul instituțiilor publice și a celor private, înglobând 21 de aspecte relevante din punct de vedere instituțional precum: drepturile de proprietate, protecția drepturilor de proprietate intelectuală, deturnarea de fonduri publice, încrederea în politicieni, plățile ilegale și mita, independența justiției, favo-

ritismul în deciziile oficialilor publici, risipa fondurilor publice, povara reglementărilor guvernamentale, eficiența cadrului legal în soluționarea diferendelor, transparența în elaborarea politicilor guvernamentale, costurile asociate violenței, criminalității și terorismului, crima organizată, încrederea în acțiunile poliției, comportamentul etic al firmelor, fiabilitatea standardelor de audit și raportare, eficacitatea consiliilor corporative, protecția intereselor acționarilor minoritari și a investitorilor.

Pe lângă datele oferite de WEF prin Indicele Competitivității Globale, un alt reper în măsurarea calității guvernantei într-un stat, îl poate reprezenta indicele competitivității estimat de World Competitiveness Centre, din cadrul Institute for Management and Development (IMD) publicat în Anuarul Competitivității Mondiale. Și în cazul acestui indicator, factorii determinanți ai competitivității unei țări sunt legați de eficiența politicilor guvernamentale, performanța economică, eficiența afacerilor și infrastructură. Calitatea guvernantei este măsurată pe baza a 73 de criterii legate de politicile în domeniul finanțelor publice și cele fiscale, eficiența cadrului legal și instituțional, legislația în domeniul afacerilor și aspecte legate de cadrul societal în ansamblu. [21]

Global Integrity Report identifică sferele din sectorul public cele mai vulnerabile în fața corupției, prin indicatorii integrității evaluându-se existența, eficacitatea și accesul cetățenilor la principalele mecanisme anticorupție și de guvernare. Scorurile obținute de statele incluse în raport reflectă percepția asupra calității reglementărilor anti-corupție, eficacitatea procesului de implementare, răspunderea guvernului, dar și aspecte legate de libertatea presei, integritatea proceselor electorale, implicarea cetățenilor în mecanismele anticorupție. [22]

Publicat anual de Transparency International, Indicele de Percepție a Corupției (IPC) reflectă opinia cetățenilor cu privire la prezența fenomenului corupției la nivelul diferitelor instituții publice, impactul corupției asupra mediului de afaceri, eficiența guvernului în lupta anticorupție și experiența oamenilor legată de fenomenul corupției și în particular de mită. Prin Barometrul Global al Corupției pot fi identificate instituțiile considerate cele mai corupte în percepția publicului, frecvența și amploarea cu care se manifestă mita, dorința persoanelor de a plăti în plus pentru o conduită corporativă corectă, precum și atitudinea și gradul de implicare a cetățenilor în raportarea cazurilor de corupție. [23] Chiar dacă se raportează doar la percepția cu privire la fenomenul corupției, acest indice compozit poate fi un reper în analiza comparativă a calității guvernantei în diferite state, în anul 2016, 176 de țări fiind cuprinse în Barometrul Global al Corupției. [24]

Indicii dezvoltați de diferite organizații internaționale permit măsurarea calității guvernantei raportată la diferite criterii, oferind astfel posibilitatea de a realiza analize comparative între state. La nivel european, a fost realizat, în anul 2010, un indice privind calitatea guvernării- European Quality of Government Index (EQI) -, care surprinde diferențele care apar la nivel regional în Uniunea Europeană în ceea ce privește calitatea guvernantei. Datele colectate din 206 regiuni din Uniunea Europeană în anul 2013 evidențiază atât percepția cât și experiențele personale ale cetățenilor cu privire la corupția în sectorul public, la care se adaugă percepția asupra calității și imparțialității serviciilor din sectorul public. [25, p. 68-90] Astfel, studiile lansate de Nicholas Charron evidențiază nu numai diferențele existente între statele membre ale Uniunii Europene în ceea ce privește calitatea guvernantei, dar și diferențe care apar la nivel sub-național.

3. România pe coordonatele unei bune guvernante

Aderarea României la Uniunea Europeană a presupus asumarea unui angajament ferm în ceea ce privește valorile stabilite în art. 2 al TUE care impune respectarea de către orice stat membru a demnității umane, libertății, democrației, egalității și a statului de drept, precum și respectarea drepturilor omului, inclusiv a minorităților, și a unei societăți caracterizate de pluralism, nediscriminare și egalitate între femei și bărbați. [26] De asemenea, îndeplinirea criteriul politic pentru aderarea la Uniunea Europeană a presupus, atât la momentul aderării, cât și după, faptul că România dispune de un cadru instituțional stabil care garantează democrația, statul de drept și drepturilor omului. [27]

La nivelul anului 2006, în Raportul de monitorizare a stadiului integrării României și Bulgariei pentru statutul de membru al Uniunii Europene, Comisia Europeană consemna progresele semnificative înregistrate de România în ceea ce privește stabilizarea macroeconomică și a reformelor economice, precum și într-o serie de domenii de acquis ca justiția și afacerile interne, drepturile de proprietate intelectuală și protecție mediului. Totuși, recomanda României eforturi suplimentare în ceea ce privește transparența și eficiența sistemul justiției și lupta împotriva crimei organizate și a corupției, politicile sociale, cerințele de capital pentru instituțiile de credit și firmele de investiții și sustenabilitatea reformei administrației publice [28, p. 3-9]

Aceste progrese înregistrate de România la momentul aderării la Uniunea Europeană pe diferite criterii ale guvernantei sunt evidențiate și de indicatorii estimați de Banca Mondială în ceea ce privește calitatea guvernantei. Analizând scorurile înregistrate de România în perioada de dinaintea aderării, se pot observa progresele la nivelul celor 6 dimensiuni ale guvernantei, cele mai ample

modificări pozitive fiind în cazul scorurilor pentru calitatea reglementărilor, de la o valoare de -0.12 în anul 2000 la 0.51 în 2007, eficacitatea guvernării, de la -0.62 în 1998 la -0,31 în 2007, participarea cetățenilor și răspunderea guvernării, de la 0.24 în 1996 la 0.50 în 2007, și controlul corupției, de la -0.68 în 1998 la -0.18 în 2007. Progrese mai puțin semnificative au fost înregistrate în ceea ce privește statul de drept, al cărui scor a crescut de la -0.27 în anul 2002 la -0.10 în 2007, valoare care corespunde și anului 1998. Singurul aspect care a înregistrat un regres în perioada 1996-2007 a fost stabilitatea politică și absența violenței și a terorismului, scorul acestei dimensiuni a guvernantei diminuându-se de la 0.49 în 1996 la 0.17 în 2007, după o modificare negativă de amploare în perioada 1998-2000, când scorul a atins valoare minimă de -0.48. (Fig. 2)

La momentul aderării, din cele 6 dimensiuni ale guvernantei, 3 înregistrau scoruri negative și anume eficacitatea guvernării, controlul corupției și respectiv statul de drept, în timp ce celelalte 3 dimensiuni, chiar dacă înregistrau valori pozitive, nu depășeau 0.51 ca valoare, ceea ce reprezintă un scor mediu dacă ne raportăm la scala -2.5/2.5 în care se poate situa indicatorul.

Calitatea de membru al Uniunii Europene a determinat anumite progrese în cazul unor aspecte precum statul de drept, eficacitatea guvernării, controlul corupției și calitatea reglementărilor, cu toate că modificările pozitive nu au mai avut amploarea de dinaintea aderării. În schimb, aspecte precum participarea și răspunderea, stabilitatea politică și absența violenței/terorismului au înregistrat o diminuare constantă a scorurilor, mai ales în perioada 2008-2015, cel mai probabil pe fondul crizei economice și financiare care a slăbit încrederea cetățenilor asupra acestor dimensiuni ale guvernantei.

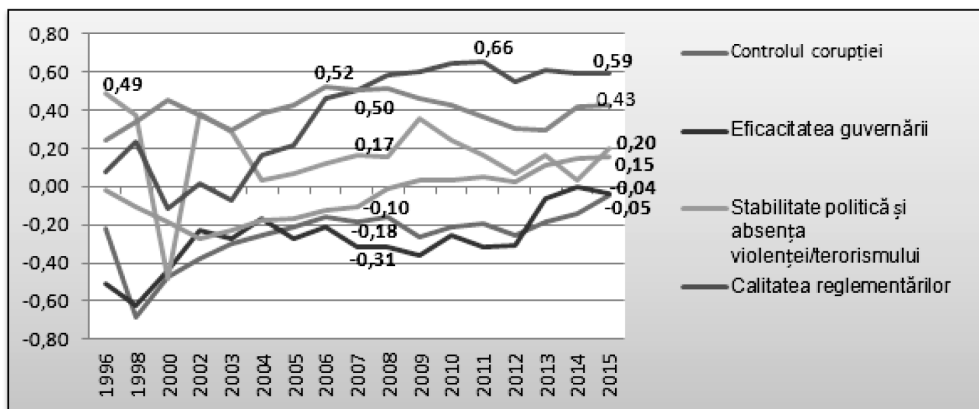


Fig. 2. Indicatorii Globali ai Guvernantei – România, 1996-2015

Sursa: elaborat de autori pe baza datelor Băncii Mondiale, Worldwide Governance Indicators, 1996-2015.

Analizând comparativ progresele înregistrate de România înainte și după aderare, se poate observa că în perioada de pregătire pentru aderare scorurile pentru toate cele 6 dimensiuni au înregistrat în general modificări constante pozitive, ca rezultat al concentrării eforturilor la nivel național pentru alinierea la condiționalitățile impuse de Uniunea Europeană în cadrul negocierilor de aderare. După aderarea la Uniunea Europeană, modificările, chiar dacă au rămas pe un trend pozitiv pentru multe dintre cele 6 dimensiuni ale guvernantei, nu au mai avut același ritm și amploare. Pe un fond politic și economic tot mai instabil la nivel european, percepția asupra răspunderii actului de guvernare și stabilitatea politică au înregistrat în anul 2015 scoruri mai reduse comparativ cu cele înregistrate în perioada imediată de după aderare. Din cele 6 dimensiuni ale guvernantei, două au rămas încă la scoruri negative la nivelul anului 2015, controlul corupției și eficacitatea guvernării, aspecte asupra cărora Comisia Europeană recomandă eforturi suplimentare încă de dinaintea aderării la Uniunea Europeană.

În ceea ce privește poziționarea în clasamentul general în funcție de indicatorii globali ai guvernantei, pe o scală de la 1 la 100, în care valorile mai mari corespund unor rezultate mai bune, România și-a îmbunătățit performanțele în perioada 2000-2015, cu excepția aspectelor legate de participare și răspundere, pentru care poziția ocupată în anul 2015 este aceeași ca în anul 2000. Ca și în cazul analizei bazate pe scorurile estimate pentru fiecare dimensiune a guvernantei, modificările pozitive sunt mai ample în perioada 2000-2007, cel mai semnificativ progres înregistrat în aceasta perioadă fiind la nivelul calității reglementărilor, aspecte privind statul de drept și controlul corupției fiind domenii cu rezultate mai scăzute.

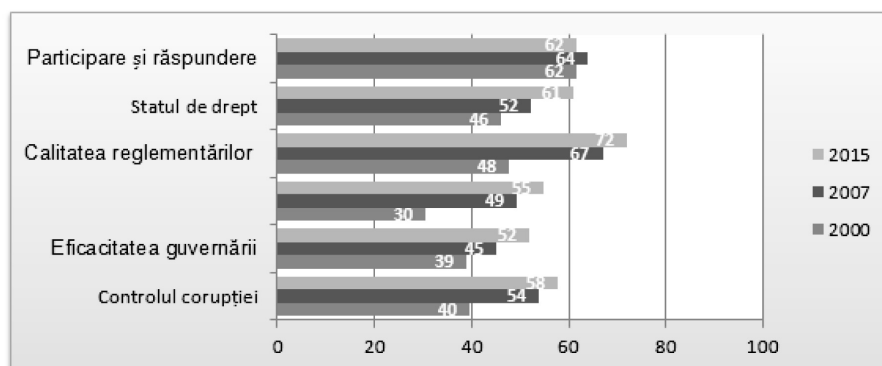


Fig. 3. Calitatea guvernantei în România – poziționarea în clasamentul internațional

Sursa: elaborat de autori pe baza datelor Băncii Mondiale, Worldwide Governance Indicators, 2000-2016.

Concluziile analizei pe baza Indicatorilor Globali ai Guvernantei pot fi completate de rezultatele înregistrate de România în cadrul Global Integrity Report. Acest indicator reflectă percepția cetățenilor asupra calității reglementărilor anti-corupție și a eficacității procesului de implementare a acestor reglementări. Analiza scorurilor înregistrate de România pe cele două componente ale integrității, cadrul legal în domeniul corupției și stadiul actual al implementării, reflectă deficiențele procesului de implementare a reglementărilor anti-corupție. Dacă în ceea ce privește calitatea reglementărilor, scorurile au crescut ușor în perioada 2006-2010, în ceea ce privește stadiul implementării, scorurile înregistrate de România s-au diminuat semnificativ, de la valoare de 78 în anul 2006 la 64 în 2008 și 2010. La nivelul anului 2010, ultimul pentru care sunt disponibile date pentru România, în timp ce scorul obținut de cadrul legal era de 95, cel privind calitatea implementării reglementărilor era de doar 64, cu un scor general de 79 pentru România în clasamentul global al integrității.

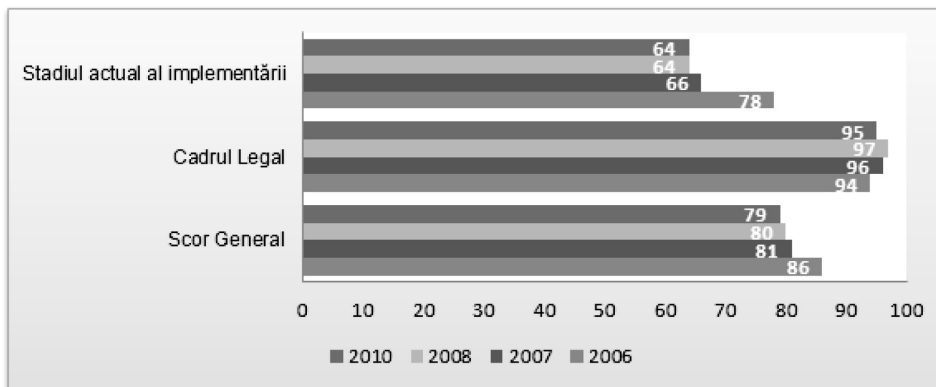


Fig. 4. Evoluția indicatorilor globali ai integrității în România - 2006-2010 (scor 1-100)

Sursa: elaborat de autori pe baza datelor Global Integrity Reports, 2006-2010.

Indicele de Percepție a Corupției publicat de Transparency International oferă o imagine și mai clară asupra amplitudinii și intensității fenomenului corupției la nivelul sectorului public și în diferite instituții. Analizând evoluția acestui indice în perioada 1997-2016, se poate observa progresul relativ limitat în acest domeniu. Dacă până la momentul aderării la Uniunea Europeană, valoarea indicelui a scăzut de la 3.44 în anul 1997 la 3.1 în 2006, cu un minim de 2.6 în anul 2002, după aderare, fenomenul corupției este perceput de cetățeni la o amploare mai redusă, valoarea indicelui crescând constant de la 3.7 în 2007 la 4.8 în 2016. Cu toate acestea, valoarea indicelui pentru România rămâne scăzută comparativ cu media europeană de 6.5, dar peste media

globală cu o valoare de 4.3. Printre instituțiile cele mai afectate de corupție în viziunea cetățenilor au fost partidele politice, sistemul legislativ, justiția, serviciile medicale, oficialii publici, dar și mediul de afaceri și media.

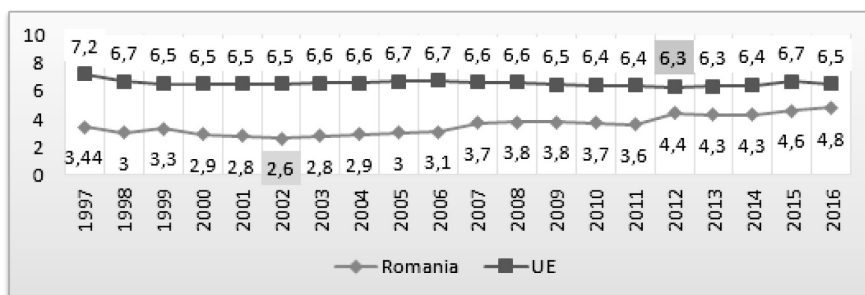


Fig. 5. Evoluția Indicelui de Percepție a Corupției 1997-2016

Sursa: elaborat de autori pe baza datelor Transparency International, 1997-2016.

Evoluția Indicelui de Percepție a Corupției coroborată cu concluziile analizei pe baza indicatorilor globali ai guvernancei și ai integrității evidențiază faptul că România chiar dacă dispune de cadrul legal și instituțional pentru a preveni și combate corupția, nu reușește să eficientizeze procesul de implementare a măsurilor anticorupție și nu numai. Această slăbiciune instituțională în lupta anticorupție este reflectată și de percepția cetățenilor asupra eficacității măsurilor anticorupție, majoritatea acestora considerând ineficiente măsurile anticorupție. Din anul 2007 până în 2013 ponderea celor care consideră măsurile anticorupție ca fiind eficace a variat de la 17% în 2007 la 7% în 2010 și 13% în 2013. La nivelul anului 2016, în Recomandările formulate de Consiliu pentru România, se constatau eforturile făcute în direcția combaterii corupției, dar în același timp se evidenția faptul că acest fenomen este încă prezent în multe sectoare economice. [29]

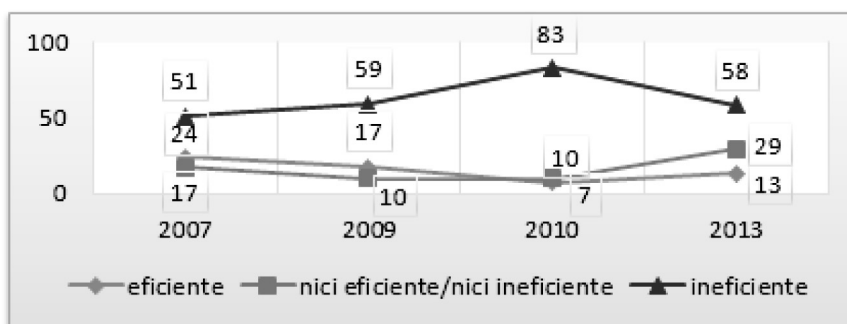


Fig. 6. Percepția privind eficacitatea măsurilor anticorupție în România, 2007-2013

Sursa: elaborat de autori pe baza datelor din Barometrul Global al Corupției, 2007-2013.

Corupția este un fenomen prezent în toate statele membre ale Uniunii Europene, natura și intensitatea acestui fenomen fiind diferite de la stat la stat. În clasamentul european România ocupă poziția 25 cu un IPC de 4.8 în anul 2016, înaintea Italiei, Greciei și Bulgariei, care au înregistrat scoruri mai scăzute. În timp ce majoritatea statelor din grupul UE15 se regăsesc în fruntea clasamentului, cu scoruri care variază de la 69 la 90, statele noi venite în Uniunea Europeană se poziționează în cealaltă jumătate a clasamentului, cu valori ale IPC sub 65, singura excepție fiind în cazul Estoniei, cu o valoare a IPC de 70.

Rezultatele coincid cu cele obținute cu ocazia unor sondaje Eurobarometru din 2013 care au avut ca obiectiv identificarea percepției generale cu privire la prevalența corupției și situațiile în care cetățenilor li s-a cerut mită. Conform rezultatelor acestor sondaje, 76% dintre respondenți consideră că fenomenul corupției este larg răspândit în țara lor, iar 26% sunt afectați personal de acest fenomen. În plus, 76% dintre europeni au dat mită sau au recurs la relații personale pentru a obține anumite servicii publice. [30, p. pp. 7-8]

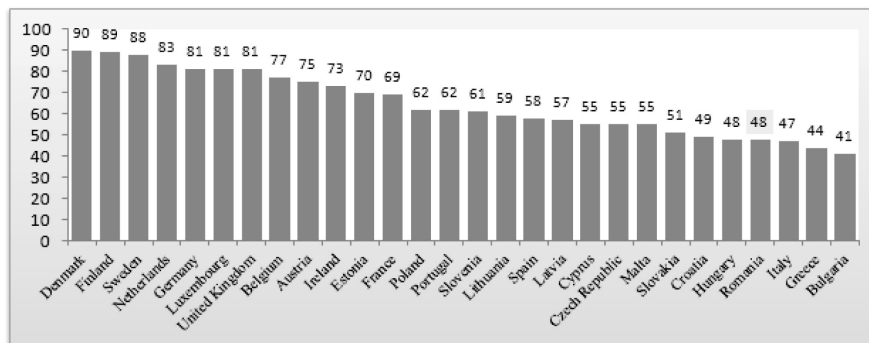


Fig. 7. Indicele de Percepției a Corupției în Uniunea Europeană - 2016

Sursa: elaborat de autori pe baza datelor Transparency International, 2016.

O radiografie mai detaliată în ceea ce privește diferite aspecte instituționale care pot influența calitatea guvernării într-un stat poate fi realizată pe baza analizei pilonului „Instituții”, unul dintre cei 12 piloni pe baza cărora Forumul Economic Mondial estimează Indicele Competitivității Globale. Dacă ne raportăm la cele două componente ale pilonului instituțional, instituțiile publice și cele private, se poate observa că în România performanțele instituțiilor private în perioada 2007-2016 sunt mai consistente comparativ cu cele ale instituțiilor publice, cu toate că raportat la momentul aderării, calitatea instituțiilor private a acumulat un scor mai scăzut comparativ cu cel al instituțiilor publice. Dacă

la nivelul anului 2007, scorul înregistrat de instituțiile private era de 3.90, în anul 2016 scorul a ajuns la 3.70, după un maxim de 4.06 în anul 2009. Pentru instituțiile publice, perioada 2007-2016 a adus o îmbunătățire a performanțelor, de la un scor de 3.44 în anul 2007 la 3.59 în 2016.

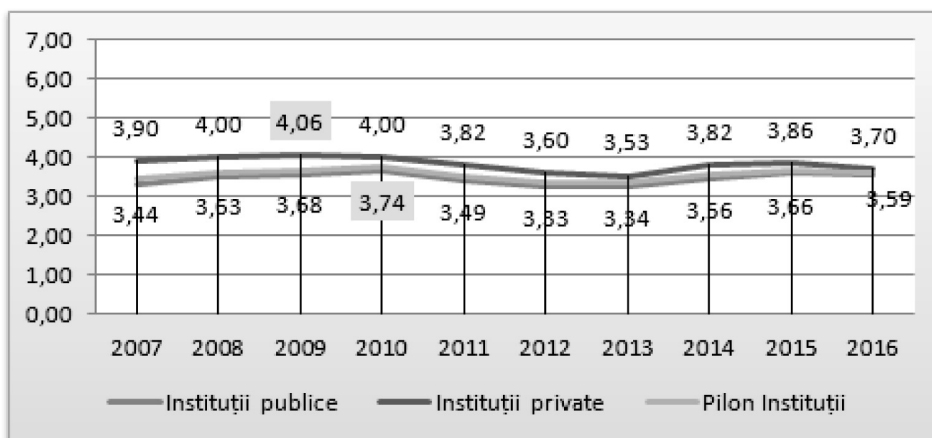


Fig. 8. Evoluția calității instituțiilor – 2007-2016 (scor 1-7)

Sursa: elaborat de autori pe baza datelor World Economic Forum, GCI, 2007-2016.

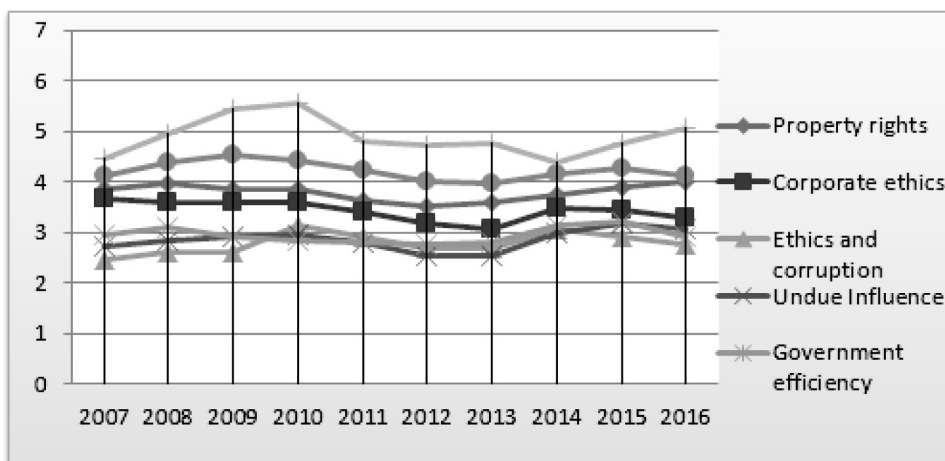


Fig. 9. Evoluția calității instituțiilor – subcategorii - 2007-2016 (scor 1-7)

Sursa: elaborat de autori pe baza datelor World Economic Forum, GCI, 2007-2016.

Subcomponentele celor două categorii de instituții luate în calcul permit identificarea aspectelor care au contribuit la rezultatele menționate mai sus. În cazul instituțiilor private, aspectele care și-au diminuat performanța în

perioada 2007-2016 sunt legate de comportamentul etic al companiilor, de la un scor de 3.66 în anul 2007 la 3.27 în 2016, eficacitatea consiliilor administrative la nivel corporativ, de la 4.45 în 2007 la 4.17 în 2016, protecția interesele acționarilor minoritari de la 3.77 la 3.48, precum și protecția investitorilor, de la 6 în 2006 la 5.80 în 2016. Singurul aspect relevant pentru calitatea instituțiilor private care a înregistrat o modificare pozitivă în perioada 2007-2016 este fiabilitatea standardelor de audit și raportare.

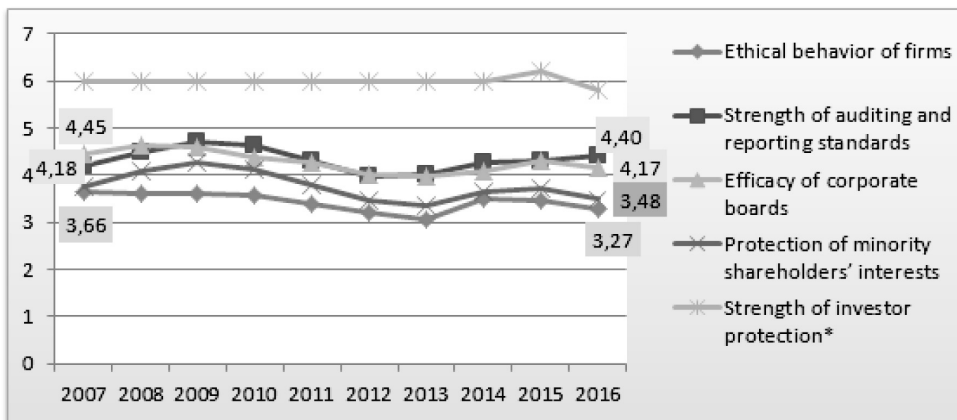


Fig. 10. Instituții private – etică și răspundere (scor 1-7, /*scor 1-10)

Sursa: elaborat de autori pe baza datelor World Economic Forum, GCI, 2007-2016.

În ceea ce privește instituțiile publice, aspectele legate de etică și corupție au înregistrat o deteriorare a performanțelor de la momentul aderării României la Uniunea Europeană. Chiar dacă independența justiției și încrederea în politicieni s-au îmbunătățit, rămân aspectele legate de risipa fondurilor publice, deturnarea de fonduri publice, plățile ilegale și mita precum și favoritismul în deciziile oficialilor publici care au înregistrat scoruri mai scăzute în 2016 comparativ cu 2007. Cele mai ample modificări negative au fost în cazul plăților ilegale și a mitei, cu o scădere a scorului de 0.77 puncte, și a gradului de deturnare a fondurilor publice, cu o modificare negativă de 0.36 puncte. În schimb, o modificare pozitivă semnificativă comparativ cu toate celelalte aspecte luate în calcul la evaluarea instituțiilor publice a fost în cazul independenței justiției, care a înregistrat o îmbunătățire a scorului cu 0.83 puncte.

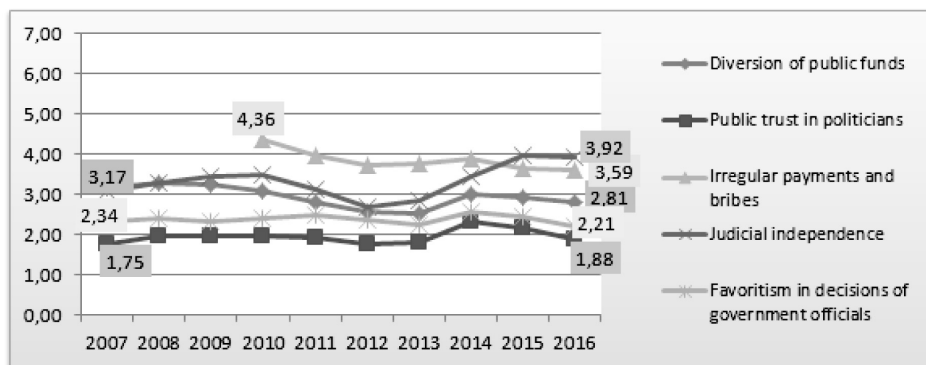


Fig. 11. Instituții publice – Etică și corupție (scor 1-7)

Sursa: elaborat de autori pe baza datelor World Economic Forum, GCI, 2007-2016.

Analizând instituțiile publice și din perspectiva eficacității sectorului public, se poate observa că, de la momentul aderării, în România s-au îmbunătățit aspectele legate de transparența în elaborarea politicilor guvernamentale, eficiența reglementărilor în soluționarea diferendelor și risipa fondurilor publice, dar, în același timp, eficiența cadrului legal în cazurile complexe precum și povara reglementărilor guvernamentale au fost percepute mai problematice comparativ cu momentul aderării. Modificarea negativă de scor înregistrată de povara reglementărilor guvernamentale este cea mai amplă dintre toate cele 21 de subcomponente analizate în cadrul pilonului instituției, urmată de cea înregistrată în cazul mitei.

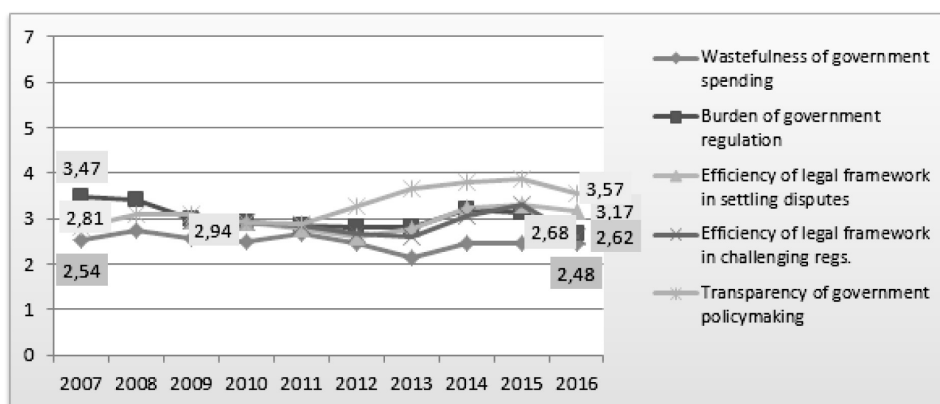


Fig. 12. Instituții publice - Performanța sectorului public

Sursa: elaborat de autori pe baza datelor World Economic Forum, GCI, 2007-2016.

Singura componentă luată în calcul în analiza calității instituțiilor publice care și-a îmbunătățit scorul pe toate dimensiunile luare în calcul a fost cea legată de securitate, aceste aspecte fiind și cele care au înregistrat printre cele mai mari scoruri atât la momentul aderării, cât și 10 ani după. Dintre cele 21 de aspecte instituționale evaluate, costurile asociate violenței, criminalității și terorismului cu impact asupra afacerilor au înregistrat cea mai amplă modificare pozitivă, de 1.45 puncte.

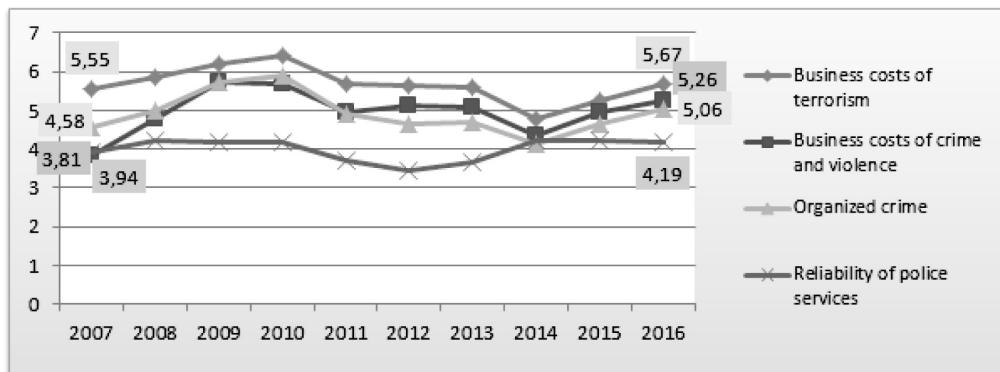


Fig. 13. Instituții publice - Securitate, România 2007-2016

Sursa: elaborat de autori pe baza datelor World Economic Forum, GCI, 2007-2016.

Concluzionând, dintre cele 21 de componente ale pilonului „Instituții”, cele cu scorurile cele mai mici la momentul aderării la Uniunea Europeană au fost încrederea în politicieni, favoritismul în deciziile oficialilor publici, risipa fondurilor publice, transparența în elaborarea politicilor guvernamentale și deturnarea de fonduri publice. Aceleași componente, cu excepția transparenței în elaborarea politicilor guvernamentale pentru care performanțele s-au îmbunătățit, se regăsesc și la nivelul anului 2016 ca aspecte problematice în ceea ce privește cadrul instituțional public. În plus, după 10 ani de la aderarea la Uniunea Europeană povara reglementărilor guvernamentale este mai mare comparativ cu momentul aderării, iar corupția și comportamentul non-etic, atât la nivelul instituțiilor publice cât și în instituțiile private, s-au agravat, cu scoruri la valori minime înregistrate mai ales în perioada 2012-2013. Toate aceste aspecte problematice la nivel instituțional pot fi regăsite și în cazul indicelui competitivității publicat în Anuarul Competitivității Mondiale realizat de Institute for Management and Development (IMD).

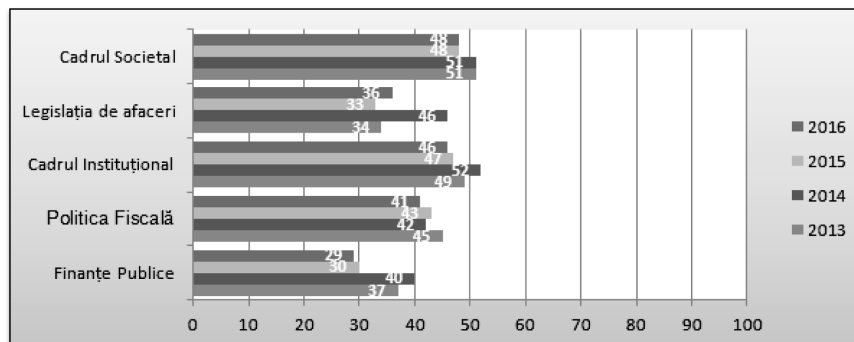


Fig. 14. Eficiența politicilor guvernamentale – România 2013-2016

Sursa: elaborat de autori pe baza World Competitiveness Yearbook 2014, 2016.

La nivelul Uniunii Europene buna guvernanta, imbunatatirea calitatii cadrului legislativ, certitudinea juridica, consolidarea capacitatii institutiunale si administrative, limitarea coruptiei sunt factori de care depinde competitivitatea, cresterea economica, dezvoltarea economica si sociala atat la nivel national, cat si regional. [31]

În acest context, indicele regional privind calitatea guvernării - European Quality of Government Index (EQI) – elaborat de Gothenburg Institute of Quality of Government, evidențiază diferențele care apar la nivel regional în Uniunea Europeană în ceea ce privește percepția asupra amplitudinii fenomenului corupției precum și calitatea serviciilor în sectorul public. Aceste diferențe pot fi relevante și pentru analiza impactului politicii de coeziune în diferite regiuni ale Uniunii Europene. [32, 68-90]. Dacă la nivel național, Indicele European privind Calitatea Guvernării reflectă relativ aceeași distribuție a statelor membre ca în cazul Indicelui de Percepție a Corupției, elementul de noutate este adus de diferențele sesizate pe baza EQI la nivel sub-național.

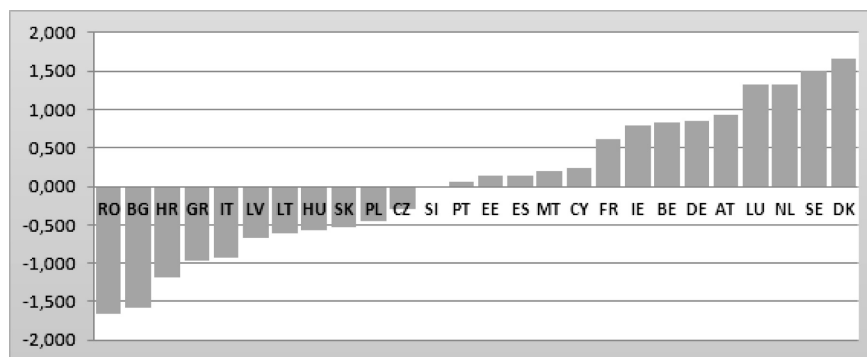


Fig. 15. Indicele European privind Calitatea Guvernării (EQI) în Uniunea Europeană - 2013

Sursa: elaborat de autori pe baza datelor din Charron et al., 2010, 2014, EQI Database.

Analizând comparativ valorile indicelui privind calitatea guvernării în 2010 și 2013, ani pentru care sunt disponibile datele, se pot observa progresele înregistrate la nivelul a 206 regiuni din Uniunea Europeană. Pentru România, anul 2013, comparativ cu 2010, este marcat de o reducere a calității guvernării la nivel regional, fiind astfel printre singurele țări în care s-a înregistrat o diminuare a performanțelor guvernării regionale, chiar dacă la nivel național valoarea indicelui este mai mare în 2013. Din cele 8 regiuni ale României, 4 au o valoare a indicelui guvernării mai mică în 2013 comparativ cu anul 2010, cele mai mari scăderi fiind înregistrate de regiunile Nord-Vest și Sud-Vest Oltenia. Regiunile București Ilfov, Vest, Centru și Nord Est au înregistrat o modificare pozitivă a indicelui, cu toate că progresul nu este unul semnificativ, cu excepția regiunii București Ilfov pentru care modificarea a fost mai amplă. Raportându-ne la nivel european, România rămâne, alături de Italia și Bulgaria, statul cu cea mai scăzută calitate a guvernării la nivel regional pentru ambele perioade.

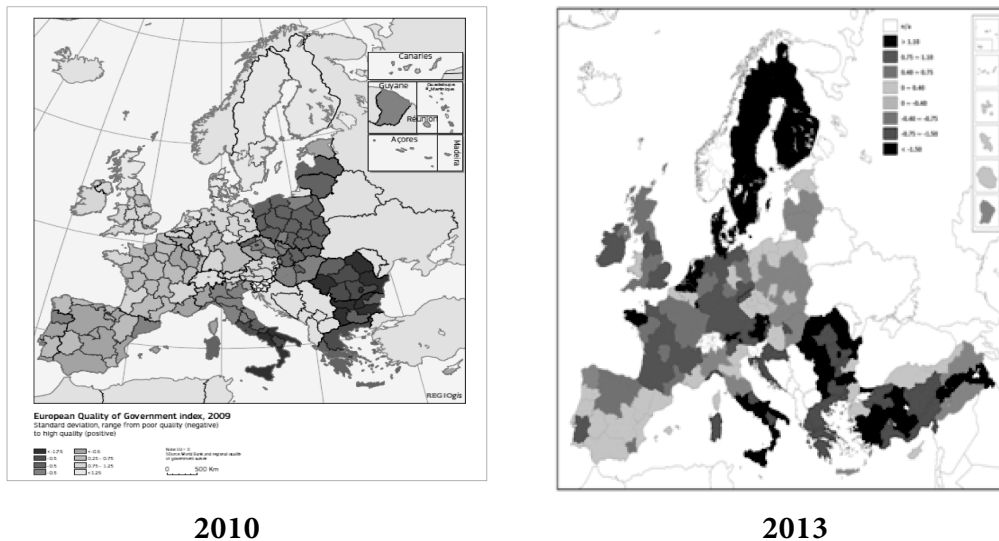


Fig. 16. Indicele European privind Calitatea Guvernării la nivel regional în Uniunea Europeană

Sursa: <https://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>

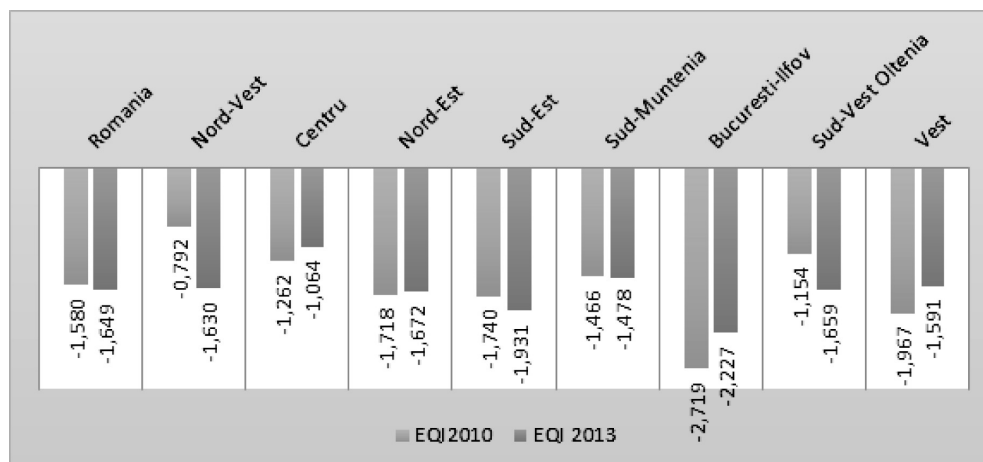


Fig. 17. Evoluția Indicelui European privind Calitatea Guvernării în România

Sursa: elaborat de autori pe baza datelor EQI Database 2010, 2014.

Concluzii

Pregătirea pentru aderarea la Uniunea Europeană și, ulterior, gestionarea calității de membru au influențat dimensiunile bunei guvernante în România, calitatea reglementărilor, eficacitatea și transparența actului de guvernare, participarea și responsabilitatea fiind aspecte care au căpătat noi valențe într-un context național și internațional tot mai complex.

Analiza multidimensională realizată prin raportarea la o serie de indici estimați la nivel internațional a permis evidențierea unor puncte slabe ale României în ceea ce privește calitatea guvernantei publice, dar și private, înainte și după aderarea la Uniunea Europeană.

Astfel, analiza evoluției Indicatorilor Globali ai Guvernantei a reliefat progresele făcute de România, mai ales înainte de aderarea la Uniunea Europeană, în ceea ce privește calitatea reglementărilor, eficacitatea actului de guvernare, statul de drept și controlul corupției. Progresele au fost mai timide în cazul gradului de participare și răspundere, stabilității politice și aspectelor legate de prezența violenței/terrorismului. După aderarea la Uniunea Europeană, ritmul și amploarea modificărilor în direcția îmbunătățirii guvernantei la nivel național s-au diminuat, combaterea corupției și eficacitatea guvernării rămânând punctele slabe ale României și după 10 ani de la aderare.

Evoluția Indicatorilor globali ai integrității și a Indicelui de Percepție a Corupției a evidențiat amploarea fenomenului corupției în sectorul public. Chiar dacă România dispune de cadrul legal și instituțional pentru

combaterea corupției, eficacitatea procesului de implementare a măsurilor anticorupție este încă limitată. Această slăbiciune instituțională erodează încrederea cetățenilor în guvern, partide politice, oficiali publici, sistemul legislativ, dat și în mediul de afaceri.

În plus, analiza celor 21 de aspecte instituționale luate în calcul în estimarea Indicelui Competitivității Globale au confirmat progresele relativ reduse ale României în perioada 2007-2016 în ceea ce privește calitatea guvernantei, atât la nivelul instituțiilor publice, cât și al celor private. După 10 ani de la aderarea la Uniunea Europeană, povara reglementărilor guvernamentale este mai accentuată, iar corupția și comportamentul non-etic tot mai prezente în instituțiile publice și la nivel corporativ.

Toate aceste puncte slabe ale guvernantei din România reprezintă bariere în calea creșterii competitivității, diversificării și intensificării investițiilor, și în final în calea dezvoltării economice și sociale la nivel național și regional

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Dobrotă C. Guvernanta universitară, Ediție online, 2011, <http://uefiscdi.gov.ro>
2. Platon, „Republica”. Opere. Vol. V. București: Editura Științifică și Enciclopedică, 1986.
3. Dobrotă C. Guvernanta universitară. Ediție online, 2011, <http://uefiscdi.gov.ro>
4. World Bank, From Crisis to Sustainable Growth: A Long Term Perspective Study. Washington, D.C, 1989, <http://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/From-crisis-to-sustainable-growth-sub-Saharan-Africa-a-long-term-perspective-study>
5. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>
6. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues, Policy Research Working Paper 5430, World Bank, September 2010
7. Joint Workshop on Governance, Poverty Reduction and Gender Equality, Organized by the UN Interagency Meeting on Women and Gender Equality and the OCED/DAC Working Party on Gender Equality, Vienna, 23-25 April 2001. <http://www.un.org/womenwatch/ianwge/collaboration/viennafvjan2002.pdf>
8. Olowu D., Governance in developing countries: The challenge of multi-level governance, paper presented at Seventh International Seminar on Geo-Information Science(GIS) in developing countries, 15-18 May, Enschede, Netherland, 2002.
9. Hyden, G., Court, J. and Mease, K., Making Sense of Governance: The Need for Involving Local Stakeholders, ODI Discussion Paper, 2003
10. Kahler, M., Lake, D. A., Globalization and Governance, in: Kahler Mike.& Lake David A.(Eds), Governance in a global economy, Princeton Univ. Press, 2003, <http://www.pupress.princeton.edu/titles>

11. Nzongola-Ntalaja, G. UNDP role in promoting good governance, Public Governance Indicators: A Literature Review, United Nations, 2007.
12. Graham J., Amos B., Plumptre T. Principles for good governance in the 21 century, Policy brief No. 15, Institute on Governance, 2003
13. Balme R. La gouvernance de l' Union Européenne saisie par la mobilization des intérêts. În: Hermet Guy, Kazancigil Ali et Jean-François Prud'homme (Sous la direction de), La gouvernance. Un concept et ses applications, Paris, Editions Karthala.
14. Thomassen J. and Martin R. Research on EU Multi-level governance in Netherlands: A state of research, 2006, <http://www.connex-network.org/govdata/reports/Report-Netherlands.pdf>
15. Hooghe, L. and Marks, G., Types of Multi-level governance, European Integration online Papers(EIOP), vol.5, 2001, No.11. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>
16. Hooghe, L. and Marks, G., Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-level governance, HIS Political Science Series, No. 87, 2003.
17. Commission of the European Communities, A White Paper on European Governance, Brussels, 2001.
18. Holmberg S., Rothstein B. and Nasiritousi N., Quality of government: what you get, Annual Review of Political Science 12, 2009.
19. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues, Policy Research Working Paper 5430, World Bank, September 2010. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130##
20. World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2016-2017, <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1>
21. Institute for Management and Development, World Competitiveness Centre, IMD World Competitiveness Yearbook, Country profile and factors, <http://www.imd.org/wcc/wcc-pdf-country-profiles/>
22. Global Integrity Reports 2006-2010, <https://www.globalintegrity.org/research/reports/global-integrity-report/>
23. Transparency International Romania, Barometrul Global al Corupției 2010 și 2016, https://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/bgc/2010/GCBReport2010_%202010_12_07_ro.pdf https://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/bgc/2016/index.html
24. Transparency International, Corruption Perceptions Index, 2016, http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016
25. Charron, N., Dijkstra, L and Lapuente, V. 2014. Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States, Regional Studies, 48(1): <https://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>

26. Tratatul privind Uniunea Europeană, Titlul I Dispoziții Comune, Articolul 2, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex:12012M002>
27. EUR-Lex, Aderarea la Uniunea Europeană – Procesul de aderare, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=URISERV%3A114536>
28. Comisia Europeană, Raportul de monitorizare a stadiului integrării României și Bulgariei pentru statutul de membru al Uniunii Europene, 2006. http://www.inse.ro/cms/files/cooperare/raport_septembrie_ro.pdf,
29. Recomandarea Consiliului din 12 iulie 2016 privind programul național de reformă al României pentru 2016, (2016/C 299/18), http://www.mae.ro/sites/default/files/file/anul_2016/2016_pdf/2016.08.25_recomandari_specifice_de_tara_2016.pdf
30. Comisia Europeana, 2014, Raportul anticoruptie al Uniunii Europene, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/elibrary/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_ro.pdf
31. Comisia Europeană, Investiții pentru locuri de muncă și creștere. Promovarea dezvoltării și a bunei guvernante în regiunile și orașele UE, Al șaselea Raport de coeziune economică, socială și teritorială, 2014, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_ro.pdf
32. Charron, N., Dijkstra, L and Lapuente, V. , Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States, *Regional Studies*, 48(1): 2014, <https://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ: STANDARDE, RESPONSABILITATE ȘI REFORMĂ PRIN PRISMA EXPERIENȚEI ROMÂNIEI ȘI INTEGRĂRII EUROPENE

Valeriu CUȘNIR, *doctor habilitat, profesor universitar,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei*

Rezumat

Implementarea normelor europene în materie de democrație, stat de drept, bună guvernare, justiție, combaterea corupției și dezvoltarea economică are repercusiuni și asupra sferei de administrare, astfel încât asocierea Republicii Moldova la Uniunea Europeană implică reformarea administrației publice, promovarea integrității, descentralizarea și sporirea calității serviciilor publice oferite cetățenilor. În acest context, apare necesitatea unui management eficient al resurselor umane și ridicarea nivelului calificării funcționarilor publici, or doar o administrație publică competentă este capabilă să presteze servicii de calitate și să asigure drepturi și interese legitime ale cetățenilor.

Administrația se regăsește pretutindeni, în toată complexitatea vieții sociale, constituind una din cele mai utile activități umane. Regimul administrativ al unui stat exercită influențe asupra vieții politice, economice și sociale a statului respectiv [1]. În statul de drept, administrația publică reprezintă principala pârghie prin care se realizează valorile stabilite la nivelul palierului politic [2]. Ea trebuie să fie continuă, omniprezentă, promptă și energică, deoarece reprezintă neconținutul statului, atât în interior, cât și în exterior.

Termenul de administrație provine din limba latină – ”*ad-minister*”, traducându-se prin: agent, ajutor, servitor, sau, într-un alt sens, instrument. Verbul ”*administro*” înseamnă a da o mână de ajutor, a conduce sau a dirija. Cuvântul ”*administer*” este aproape sinonim cu ”*minister*”, care înseamnă: servitor, îngrijitor, ajutor, s-a format din rădăcina ”*minus*” - ”minor”, care înseamnă mai puțin, și din prefixul ”*ad*”, care arată direcția, ”sensul” și subliniază starea de inferioritate în raport cu ”*magister*”, ce se traduce prin cel care comandă, superiorul, șeful - cuvânt care s-a format din ”*magis*”, care înseamnă mai mult.

Termenul de administrație are mai multe accepțiuni. În limbajul curent, *a administra* înseamnă *a conduce, a organiza, a dirija* activități publice și particulare.

Potrivit *Dictionary of American Government and Politics* (editat la ”The Dorsey Press”-Chicago, Illinois, în anul 1988, sub îngrijirea prof. Jay M.

Shafritz de la University of Pittsburgh), noțiunea de administrație publică (public administration) are următoarele explicații:

- funcția executivă în guvern;
- aplicarea politicilor publice;
- organizarea și conducerea poporului și a altor resurse pentru atingerea obiectivelor guvernării;
- arta și știința conducerii aplicate în sectorul public [3].

Administrația constă într-o activitate rațională și eficientă de utilizare a resurselor umane, materiale și financiare în scopul obținerii unor rezultate maxime cu eforturi minime.

Complexitatea cerințelor sociale ridică în fața administrației o serie de probleme ce trebuie rezolvate. Societatea cunoaște un proces continuu de multiplicare și diversificare a sarcinilor administrației, care impune neconținute îmbunătățiri și perfecționări în structura și activitatea administrației prin utilizarea unor metode și tehnici moderne. Doctrina consideră că în conținutul complex al administrației se cuprind imperativele: *a prevedea, a organiza, a conduce, a coordona, a controla* [4].

Noțiunea de administrație este mai largă decât aceea de administrație publică, ea cuprinzând și administrația particulară. Ca orice activitate umană, atât administrația publică, cât și administrația particulară urmăresc un scop, utilizând anumite mijloace.

Spre deosebire de administrația privată, administrația publică urmărește satisfacerea interesului public, a utilității publice, a binelui comun, în mod dezinteresat, inclusiv prin realizarea de servicii publice.

Menirea administrației publice este atât satisfacerea, în mod regulat și continuu, a unor cerințe esențiale, comune întregii colectivități umane, care exced prin amploarea lor posibilitățile particularilor, cât și satisfacerea unor cerințe, care, prin natura lor, sunt nerentabile și nimeni nu s-ar oferi să le asigure.

Având drept scop realizarea unor interese generale ale statului sau ale unei colectivități distincte, recunoscute ca atare de stat, administrația publică este strâns legată de puterea legiuitoare, care îi circumscrie obiectul, dar și de puterea judecătorească, ale cărei hotărâri sunt aplicate și executate prin activități administrative realizate de către autorități ale administrației publice [5].

Richard Stillman în lucrarea sa *Public Administration: concepts and cases*, pune în evidență mai multe definiții formulate de diferiți autori, după cum urmează:

- John J. Corson și J.P. Harris definesc administrația publică drept “activitatea prin care se realizează scopurile și obiectivele guvernului”;
- John Pfiffner și Robert Prethus relevă că „administrația publică, ca domeniu de activitate, este în principal preocupată de mijloacele pentru implementarea valorilor politice”;
- James W. Davis precizează că „administrația publică poate fi cel mai bine identificată cu ramura executivă a guvernării”;
- Nicholas Henry formulează complex definiția administrației publice, “aceasta diferențiază tendințele politice, atât prin accentuarea comportamentului birocratic dar, mai ales, prin sistemul structurilor proprii și metodologiilor aplicate pentru realizarea scopurilor guvernamentale”;
- Dwight Waldo relevă că „procesul administrației publice constă în acțiunile de realizare a intenției sau dorinței guvernului. Este, din această cauză, activitatea continuă, cea „de afaceri” a guvernului, preocupată cu punerea în aplicare a legii, care este realizată de corpurile legislative (sau alte autorități) și interpretată de curțile de judecată prin procesul de organizare și conducere”;
- Felix și Loyd Nigro dezvoltă definiția administrației publice în cinci puncte: a) este un efort al unui grup care cooperează într-un cadru public; b) acoperă cele trei ramuri - executivă, legislativă și judiciară - și relațiile dintre ele; c) are un rol important în formularea politicii publice și este de aceea o parte a procesului politic; d) este diferită de administrația privată prin trăsături semnificative; e) este asociată de aproape cu numeroase grupuri private și de indivizi [6].

Așadar, administrația publică poate fi definită ca activitate de organizare și executare în concret a legii, cu caracter dispozitiv și prestator, ce se realizează în principal de autoritățile administrației publice și de funcționarii acestora și în subsidiar și de celelalte autorități ale statului, precum și de instituții particulare care desfășoară activități de interes public [7].

De-a lungul timpului, problema inovației și reformei în domeniul administrației publice a provocat numeroase dezbateri teoretice, axate pe compatibilitatea conceptelor de inovație și administrație publică. Administrația este prezentată, deseori, ca fiind imobilă prin natura sa și incapabilă, în esență, să se adapteze evoluțiilor cerute și necesare.

Noțiunea de administrație publică este susceptibilă de a căpăta două sensuri: unul material și unul formal [8].

În sens material, administrația publică reprezintă o activitate de organizare a executării și de executare în concret a legii, realizată prin acțiuni cu caracter

de dispoziție sau acțiuni cu caracter de prestație, de către autoritățile care compun acest sistem în vederea satisfacerii intereselor generale, scop care organizează și asigură buna funcționare a serviciilor publice și execută anumite prestații către populație [9]. Prin activitățile executive cu caracter de dispoziție se organizează executarea legii, stabilindu-se reguli de conduită pentru terți. Aceste activități se realizează prin acte juridice, operațiuni administrative, fapte materiale înfăptuite de titularii funcțiilor publice din sistemul organelor administrației publice.

Administrația publică, în sens material, nu se poate reduce la activități executive de dispoziție, de prescripție, ci constă și din diferite prestații realizate pe baza și în executarea legii, pentru îndeplinirea interesului general, prin organizarea și asigurarea de servicii publice.

Administrația publică, ca activitate, exced sfera organelor care alcătuiesc sistemul de organizare respectiv, aceasta putând fi regăsită și în sistemul puterii legiuitoare sau judecătorești, precum și în cel al unor organizații nestatale care organizează executarea și execută în concret legea [7].

În sens formal, structural sau organic, administrația publică poate fi înțeleasă ca un sistem de organe (ansamblul autorităților și instituțiilor publice), cuprinzând diverse structuri administrative care realizează activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legii.

Administrația publică, în sensul de sistem de organe ale statului, este alcătuită din: Președinte, Guvern, ministere și celelalte organe ale administrației publice centrale de specialitate, serviciile lor descentralizate și autoritățile administrației publice locale [9].

Administrația comunică cu celelalte structuri prin relații de colaborare, de subordonare sau chiar de constrângere, astfel încât, considerată în raport cu mediul social, administrația într-o societate dată va putea apare în armonie sau în opoziție cu întregul mediu social sau anumite structuri ale acestuia [10].

Analizând forma materială pe care o îmbracă administrația publică, este necesar să se determine sfera sa de cuprindere. Unii autori susțin teza unei deosebiri între sfera administrației publice și suma activităților desfășurate de componentele instituționale ale sistemului administrației publice.

În opinia profesorului Al. Negoită, administrația publică este o activitate de organizare a executării și de executare în concret a legii prin activități cu caracter dispozitiv și prestator, activități care se realizează în principal prin sistemul organelor administrației publice și în subsidiar prin alte organe situate în alte sisteme de organizare a puterii statului, precum și în cadrul

unor organizații particulare, nestatale, care îndeplinesc în aceste împrejurări calitatea de autorități administrative [7].

Autorul mai sus citat identifică activitatea administrativă ca activitate subsidiară în sistemul puterii legiuitoare și a celei judecătorești, în acest caz subiectele de drept prin care se realizează activitatea de organizare a executării și de executare a legii în acele sisteme de organizare apar în calitatea lor de autorități administrative și nu ca organe ale puterii legislative sau judecătorești. Autoritățile administrative care își manifestă voința juridică pe baza și în executarea legii sunt organele de conducere ale instituțiilor respective, Parlamentul și, respectiv, instanțele judecătorești. Activitatea subsidiară desfășurată de aceste organe este supusă unui regim juridic de altă natură decât cel care reglementează activitatea de bază [2].

Pe de altă parte, profesorul A. Iorgovan subliniază necesitatea delimitării *administrației scop de administrația mijloc* (pentru realizarea competenței) pe care o exercită autoritățile publice care nu fac parte din Executiv. „A nu face o atare delimitare și a admite că Parlamentul, Curtea Constituțională, Avocatul Poporului, instanțele judecătorești *fac și administrație publică* înseamnă a le pune sub comanda Guvernului, deoarece Guvernul, potrivit art. 101 din Constituție exercită conducerea generală a administrației publice”. Toate aceste autorități publice desfășoară o activitate administrativă (fiind organe de stat se poate spune că este o anume administrație de stat), dar nu pentru a realiza un program politic, ca în cazul Guvernului (evident și al șefului statului), ci pentru a-și realiza prerogativele prevăzute de Constituție și de legile organice [11].

Aceste aspecte de fond determină ca nici actul administrativ pe care îl emit să nu poată avea trăsăturile actului administrativ tipic emis de autoritățile *executivului* pentru realizarea administrației publice.

Pentru profesorul A. Iorgovan, administrația publică reprezintă *ansamblul activităților Președintelui, Guvernului, autorităților administrației autonome centrale, autorităților administrației autonome locale și, după caz, structurilor subordonate acestora, prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire publică legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice* [12].

La nivelul democrațiilor dezvoltate, domeniile în care se iau cel mai des măsuri sunt:

- reforme financiare și de management;
- descentralizare;
- delegare și deconcentrare.

Pe măsura trecerii timpului a apărut clar, în perspectiva transformărilor social – economice din țările europene, necesitatea reformării principiilor care stau la baza administrațiilor publice din statele respective. Vechea administrație publică centralizată nu mai corespundea cerințelor epocii actuale, necesitatea reformei pornind de la constatarea unor serii de ineficiențe ale organizării administrative centralizate. Autonomia locală este percepută în context european ca un element component al principiilor democratice, comune tuturor statelor membre ale Consiliului Europei, care prin reglementarea ei legală și aplicarea concretă face posibilă descentralizarea puterii. Conceptul de autonomie locală a fost definit prin intermediul Cartei Europene Pentru Autonomie Locală, semnată în 1985 la Strasbourg și redactată din inițiativa Conferinței permanente a puterilor locale și regionale din Europa.

Este clar că multe dintre sistemele de administrație publică din trecut și chiar de actualitate nu mai corespund realităților economice, sociale și politice ale vremii, fiind necesară o revigorare a acestor sisteme, o așezare a lor pe alte fundamente.

O problemă-cheie a țărilor democratice în toată lumea este relația *centru – local* în ceea ce privește responsabilitățile și competențele în furnizarea serviciilor publice. Această problemă este relevantă și în țările democratice din Europa Centrală, SUA, Japonia etc. Astfel, au fost identificate trei modele ale relațiilor funcționale centru – local, care, puse pe o axă, exprimă cele două extreme și centrul acestei axe. Chiar dacă nici o țară nu se potrivește perfect unuia dintre cele trei modele, poate fi poziționată totuși pe această axă.

Un prim model este cel al autonomiei relative [13], care are drept caracteristici independența serviciilor publice locale în interiorul statului, libertatea de acțiune într-un cadru bine definit prin legislație, control limitat, competență politică și administrativă mare pe plan local. Există o suprareglare limitată a autorităților locale de către instituțiile centrale din teritoriu. Autoritățile locale se dovedesc a fi deschise în ceea ce privește luarea deciziilor pentru satisfacerea optimă a nevoilor cetățenilor, însă acest model permite inechități în cheltuielile și eficiența furnizării serviciilor.

Al doilea model, cel de agenție, se caracterizează prin faptul că autoritățile locale sunt extensii în teritoriu ale celor centrale sau agenții ale autorității centrale în teritoriu; autoritățile locale și activitatea lor sunt reglementate detaliat în legislație; taxele ce se strâng pe plan local sunt ne semnificative; finanțarea, în mare măsură, se face de la nivel central; există o supraveghere amănunțită a autorităților locale de către instituțiile centrale [13].

Un al treilea model este modelul de interacțiune, când nu există o delimitare clară între autoritatea centrală și cea locală, ci de la caz la caz, de la serviciu la serviciu. În acest sistem se înregistrează o oarecare lipsă de adaptabilitate și o flexibilitate în rezolvarea corespunzătoare a problemelor colectivității locale, datorită timpului necesar ajungerii la o înțelegere comună [13]. Din caracteristicile de bază ale fiecăruia din aceste modele rezultă cu precădere necesitatea adoptării unor politici de modernizare la nivelul administrațiilor locale și centrale.

Aceste politici au un impact foarte mare asupra administrațiilor țărilor europene, în sensul modificării conceptelor de bază ale administrațiilor. Se trece la un sistem administrativ descentralizat, în care autoritățile locale au un rol accentuat în drumul lor spre autonomie.

Modernizarea administrațiilor presupune implicit o abordare nouă a problematicii prin prisma descentralizării și a autonomiei locale. Numai prin implementarea ultimelor concepte putem vorbi de o administrație europeană modernă.

Necesitatea reformei sistemului administrativ provine așadar dintr-o ineficiență de rezolvare a problemelor economice, dar și sociale ale unui sistem centralizat. Descentralizarea și autonomia locală rezolvă, în parte, unele dintre problemele administrației. Printr-un sistem descentralizat vor fi găsite soluții concrete la situațiile de criză existente, fiind totodată și alți factori de care trebuie să se țină seama în reformarea administrației.

Dispozițiile Constituției României fac distincție între Administrația publică centrală și Administrația publică locală, în cele două secțiuni ce compun Capitolul V, intitulat Administrația publică. Paul Negulescu [14] arăta că interesele publice ale unei colectivități nu au întotdeauna aceeași întindere, astfel încât pot exista “interese generale ale statului, dar și interese ale unor comune sau ale unei singure comune”, iar Anibal Teodorescu [15] sublinia aceeași idee, că “într-un stat există interese generale, alături de care există interese județene și interese locale”.

Conform legislației în vigoare, în România structura administrativă are două nivele: cel al localităților și cel al județelor; unitățile administrativ-teritoriale sunt: comune, orașe și județe; în condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii. După cum se arată în Legea administrației publice locale nr. 215/2001, comunele, orașele și județele sunt persoane juridice de drept public, având deplină capacitate. Ele posedă un patrimoniu și au dreptul ca, în limitele legii, să aibă inițiative în toate domeniile, cu excepția celor care sunt date în mod expres în competența altor autorități publice.

Administrația publică locală din România cuprinde, din punct de vedere structural, următoarele autorități: consiliile comunale, orașenești, municipale și primării, consilii județene și prefectul.

În comune, orașe și municipii, potrivit art. 21 al Legii administrației publice locale nr. 215/2001, autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală sunt:

- consiliul local, consiliul județean, Consiliul General al Municipiului București, consiliile locale ale subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor - *ca autorități deliberative*;

- primarii comunelor, orașelor, municipiilor, ai subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, primarul general al municipiului București și președintele consiliului județean - *ca autorități executive*.

Atât consiliile locale, cât și primarii se aleg în condițiile prevăzute de lege.

Consiliile locale și primarii funcționează ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din unitățile administrativ - teritoriale în care funcționează.

În fiecare județ se alege un consiliu județean, care coordonează activitatea consiliilor locale în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.

În relațiile dintre administrația publică locală și cea județeană nu există raporturi de subordonare. Aceste relații se întemeiază pe principiile autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor de interes comun.

Pentru asigurarea autonomiei locale, autoritățile administrației publice din comune, orașe și județe dispun de un buget propriu de venituri și cheltuieli și au dreptul să perceapă impozite și taxe locale în condițiile legii.

Problemele de interes deosebit din unitățile administrativ-teritoriale se pot supune, în condițiile legii, aprobării locuitorilor, prin referendum local.

Între prefect și autoritățile administrative locale nu există raporturi de subordonare, dar prefectul exercită controlul asupra legalității actelor autorităților administrației publice locale, putând să le atace, în fața instanței de contencios administrativ, în cazul în care consideră necesar.

Prefectul răspunde, conform legii, la cererea autorităților administrației publice locale, în cazul în care instanța de contencios administrativ stabilește că actul acestora a fost atacat în mod abuziv sau cu rea-credință.

Constituția României a fixat ca valori de bază concepte precum *descențializarea* și *autonomia locală*; teza unei administrații profesionalizate, lipsită de ingerințe politice, a fost prezentă în toate programele partidelor politice.

Conform Constituției, România este un Stat “unitar și indivizibil” (art. 1) cu teritoriul organizat, “sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe” (art. 3). Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale și pe cel al descentralizării serviciilor publice.

Legea nr. 215/2001 precizează că autoritățile centrale nu pot delega responsabilități la nivel local fără a exista și sursele de finanțare corespunzătoare pentru noile programe sau responsabilități. Legea afirmă că activitatea autorităților publice locale se bazează pe principiul descentralizării și autonomiei locale.

Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice eligibilității autorităților administrației publice locale, legalității și al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit. Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii.

Autonomia privește atât organizarea, cât și gestionarea, sub propria responsabilitate, a intereselor colectivităților pe care le reprezintă. Potrivit Legii administrației publice locale nr. 215/2001, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se realizează pe baza următoarelor principii:

- autonomie locală;
- descentralizarea serviciilor publice de interes local;
- alegerea autorităților administrației publice locale;
- legalității;
- consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Autonomia locală este numai administrativă și financiară.

Autonomia locală se referă la organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului sau județului [16].

Autonomia locală reprezintă dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a rezolva și de a gestiona, potrivit legii, în nume propriu și sub responsabilitatea lor, o parte importantă a treburilor publice, în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă.

Exercitarea autonomiei locale nu poate aduce atingere caracterului de stat național și unitar al României.

Prin colectivitate locală se înțelege totalitatea cetățenilor din unitatea administrativ - teritorială.

Autoritățile administrației publice centrale nu intervin în domeniile care nu țin de competența lor exclusivă, decât în cazul în care obiectivele acțiunii nu pot fi realizate de către autoritățile administrației publice locale, din cauza fie a dimensiunilor, fie a efectelor pe care le-ar putea produce.

Autonomia locală este percepută în context european ca un element component al principiilor democratice, comune tuturor statelor membre ale Consiliului European, care prin reglementarea ei legală și aplicarea concretă face posibilă descentralizarea puterii. Conceptul de autonomie locală a fost definit prin intermediul Cartei Europene Pentru Autonomie Locală, semnată în 1985 la Strasbourg și redactată din inițiativa Conferinței permanente a puterilor locale și regionale din Europa [17].

Consiliul local este autoritatea decizională, iar primarul este autoritatea executivă. Autonomia este administrativă și financiară. Consiliul local este cel care construiește bugetul de venituri și cheltuieli și are dreptul să perceapă impozite și taxe locale.

Regimul administrativ descentralizat se bazează pe recunoașterea prin lege a colectivităților locale organizate în unități administrativ-teritoriale. Aceste colectivități au nevoi și interese specifice, care se disting de cele generale și naționale (de exemplu: aprovizionarea cu apă, salubritatea, construirea sau întreținerea unor drumuri, iluminarea străzilor etc.).

Descentralizarea este un fenomen deosebit de complex, potrivit căruia administrarea intereselor locale (comunale, orășenești sau județene) se realizează de către autorități liber alese de către și dintre cetățenii colectivităților respective, care au la dispoziție mijloace financiare proprii și putere autonomă de decizie [18]. Procesul de descentralizare permite o mai mare diversitate și o mai largă participare la activitățile locale.

În doctrină s-au adus numeroase argumente în favoarea organizării descentralizate: existența intereselor locale deosebite de cele centrale, eliminarea formalismului, implicarea cetățeanului la viața publică etc.

Descentralizarea regimului administrativ are însă și anumite dezavantaje, cum ar fi faptul că lipsa de experiență a autorităților alese duce la adoptarea unor măsuri ce să nu satisfacă în totalitate nevoile reale ale colectivităților, diminuarea forței puterii centrale, iar în procesul de descentralizare, zonele mai sărace sunt puse în competiție deschisă cu zonele bogate [19].

Descentralizarea este un fenomen deosebit de complex, ce suferă o serie de modificări ca și contextul social în care procesul se desfășoară. Din această cauză nu se poate formula o concluzie fermă, în sensul de a spune dacă procesul de descentralizare din România este un eșec sau un succes.

Pentru a ne alia cât mai repede țărilor din Uniunea Europeană, trebuie depuse toate eforturile de a înțelege cauzele eșecurilor de până acum, fiind necesară elaborarea unor politici sociale care să ducă la îmbunătățirea serviciilor sociale, dar și la creșterea capacității administrative la nivel local și stimularea cetățenilor la viața comunității din care fac parte [20].

Capacitatea administrației publice de prelucrare și de aplicare a legislației comunitare constituie al IV-lea criteriu de aderare la Uniunea Europeană. În 1993, la Copenhaga, au fost definite primele trei criterii de aderare: politice, economice și criteriul preluării acquis-ului comunitar. În mod firesc, pentru pregătirea procesului de aderare, statele membre ale Uniunii Europene și-au pus și problema credibilității angajamentelor asumate de candidați. De aceea, doi ani mai târziu, la Madrid, s-a făcut o suplimentare a criteriilor de aderare prin introducerea criteriului capacității administrative de aplicare a acquis-ului comunitar, însemnând nu doar capacitatea administrației publice de a pune în aplicare legislația comunitară, ci și capacitatea sistemului judiciar de a pune în aplicare în mod efectiv și coerent legislația comunitară.

Iminența reformării administrative și-a găsit confirmare în Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2015-2018 și în obiectivele enunțate de Acordul de Asociere aflate pe agenda Guvernului. Astfel, în textul Preambulului, printre prioritățile Guvernului, pe termen mediu, a fost inclus obiectivul: Sporirea calității serviciilor prestate cetățenilor, reducerea costurilor administrative și a decalajelor regionale, inclusiv prin realizarea reformei administrative și a descentralizării.

Totodată, în Capitolului VII „Buna guvernare”, Compartimentul A „Administrația centrală și locală” sunt stipulate mai multe măsuri ce vizează reforma teritorial-administrativă, printre care:

1. Descentralizarea și consolidarea autorităților administrației publice locale (instituțional și administrativ) (pct.10).

2. Dezvoltarea cadrului legal conform principiilor constituționale privind descentralizarea serviciilor publice și autonomia locală, precum și prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale (pct.11).

3. Consolidarea capacităților instituționale ale autorităților publice responsabile de domeniul administrației publice locale și de colaborarea intersectorială pe segmentul dezvoltare locală și regională (pct.12).

4. Elaborarea și promovarea concepției de reformă teritorial-administrativă în spiritul delegării competențelor și facilitării accesului cetățenilor la serviciile publice. Asigurarea financiară a competențelor delegate (pct.13).

5. Asigurarea autonomiei decizionale, organizaționale, financiare și bugetare a autorităților publice locale (pct.14).

6. Direcționarea coerentă a competențelor, resurselor și a responsabilităților, în baza estimărilor capacităților administrative ale autorităților publice locale, pentru furnizarea la nivel local și regional a unor servicii publice de calitate (pct.18).

Atât din conținutul Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, cât și din conținutul Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016 pot fi desprinse unele prevederi care conturează nevoia unei reforme profunde și a modernizării pe dimensiunea divizării teritorial-administrative a Republicii Moldova. Acordul de Asociere a prevăzut: părțile cooperează în continuarea reformei administrației publice și crearea unui corp al funcționarilor publici responsabil, eficient, transparent și profesionist” (Titlul II, art.4 p. (d)); cooperarea se axează pe dezvoltarea unei administrații publice eficiente și responsabile în Republica Moldova...” (Titlul IV, Cap.1, art.21).

Cooperarea include următoarele domenii: dezvoltarea instituțională și funcțională a autorităților publice pentru a spori eficiența activității acestora și pentru a asigura un proces de luare a deciziilor și de planificare strategică eficient, participativ și transparent; consolidarea capacităților administrative la nivel central și local, în planificarea, evaluarea și punerea în aplicare a politicilor în conformitate cu reglementările și cu cele mai bune practici ale Uniunii Europene.” (Titlul IV, Cap.12, art.68).

Planul Național de Acțiuni dezvoltă acele deziderate incluse în Acordul de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană prin a stipula mai multe activități relevante reformei teritorial-administrative: elaborarea Strategiei de reformă a administrației publice; dezvoltarea și aplicarea în autoritățile publice a unui proces eficient de planificare strategică și de planificare operațională; consolidarea capacităților funcționarilor publici în domeniul formulării și implementării politicilor publice, inclusiv prin implementarea mecanismului de analiză ex-ante și ex-post a impactului politicilor publice; aplicarea sistemului de management al performanței bazat pe obiective; modificarea și completarea cadrului legal existent în raport cu prevederile Legii nr.98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate; implementarea Planului de Acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015, aprobat prin Legea nr.68 din 5 aprilie 2012; elaborarea strategiilor sectoriale de descentralizare; ajusta-

rea cadrului normativ și strategic al politicii de dezvoltare regională a Republicii Moldova la cel comunitar; acordarea de asistență autorităților publice locale în promovarea cooperării în cadrul euroregiunilor și în cadrul structurilor regionale internaționale; realizarea schimbului de experiență cu țările partenere ale Uniunii Europene pentru preluarea bunelor practici în domeniul dezvoltării regionale; facilitarea și acordarea asistenței autorităților publice locale în aplicarea pentru finanțare din programele europene și din alte fonduri.

Avantajele unei administrații publice cu un înalt nivel de consolidare se exprimă prin următoarele: reducerea costurilor operaționale; sporirea capacităților de dezvoltare a capitalului uman; creșterea calității și eficienței serviciilor publice; sporirea competenței de elaborare și implementare a strategiilor integrate de dezvoltare; mărirea bazei fiscale și a veniturilor colectate; repartizarea mai echitabilă a resurselor financiare; dezvoltarea autonomiei locale; optimizarea instanțelor judecătorești, a procuraturii și a structurilor polițienești.

O componentă a Strategiei de reformă a administrației publice 2016-2020 vizează responsabilitatea administrativă – consolidarea administrației publice; transparență decizională; responsabilitate instituțională. În acest context, întru asigurarea unei bune funcționări a organelor administrației publice, legiuitorul a stabilit prin norme juridice sarcinile, principiile și competențele acestor organe, a prescris funcționarilor publici anumite reguli de conduită, exigențe și interdicții [21]. Cu trimitere la sistemul administrației publice, reținem că datoria primordială a funcționarului public este servirea interesului general al societății, or însuși scopul exercitării funcției - slujirea societății și a cetățenilor. Astfel, de o semnificație majoră în raport cu atribuțiile funcționale ale funcționarilor publici se prezumă a fi obligațiile cu caracter moral, care circumscriu etica profesiei lor, realizată în cadrul funcției exercitate. Aceste obligații morale, ce urmează a fi respectate de funcționari pe întreaga durată de exercitare a funcției publice, poartă generic denumirea de „deontologie” [22]; deontologia constituie, într-un sens larg, o ramură a eticii care se ocupă cu studiul datoriei morale, iar într-un sens mai restrâns - o disciplină de interferență între morală și drept, având ca obiect normarea conduitei profesionale, a relațiilor dintre persoanele care exercită o profesie și a raporturilor lor cu destinatarii exercițiului acelei profesii și cu terții [23].

Deontologia funcției publice exprima ansamblul normelor referitoare la comportamentul profesional și moral al funcționarului public în serviciu și în afara serviciului, având în vedere că funcționarul este purtătorul autorității publice, deontologia aflându-se la granița dintre drept și morală [24].

Într-o primă ipoteză, la deontologie se apelează din necesitatea de a sancționa comportamentele umane nedorite, de a preîntâmpina astfel de comportamente și de a prescrie anumite modalități de conduită.

Într-o altă variație, apelul la deontologie este prezent mai cu seamă în mediile profesionale cu o înaltă încărcătură intelectuală, cum ar fi, spre exemplu, în educație, medicină, justiție, poliție.

Privită în raport cu funcția publică (unitatea primară a autorității publice care determină locul și rolul funcționarului public în munca socială în sistemul serviciului public, drepturile și obligațiile funcționale, exigențele față de pregătirea lui profesională), deontologia include conduita funcționarilor publici în relațiile în care se angajează aceștia în virtutea funcției exercitate. În primul rând, trebuie avute în vedere relațiile funcționarului public cu cetățenii, cu societatea civilă, cu funcționarii altor autorități, zise relații cu caracter extern. În al doilea rând, ne referim în acest sens și la relațiile dintre funcționari, relații ce constituie raporturi juridice interne.

Este relevant faptul că funcția publică, reprezentând ansamblul atribuțiilor și responsabilităților stabilite de autoritatea publică, proiectează amprenta de autoritate și în raport cu cadrul deontologic. Autoritatea este un concept central implicat în relațiile inter-umane, purtând cu sine o problematică axată pe ideea de organizare, conducere, dirijare, coordonare, control și evaluare a proceselor sociale. Totodată, autoritatea este produsul a două componente complementare, respectiv al unei investiții de atribuții și al unei investiții de încredere. În această conjunctură, în acțiunile sale, funcționarul exprimându-se pe sine, este impus, potrivit normativului, ca în exercitarea funcției publice să servească cu înțâetate interesului public.

Adevărul este că, destul de frecvent, administrația este supusă unei mari și deosebite tentații, aceea care constă în a se considera pe ea însăși ca propriul ei scop, sistemul administrativ neavând alte justificări în fața acelor care-l pun în mișcare, decât perfecțiunea funcționării și armonia mecanismelor sale. Această preocupare a managerilor publici devine destul de puternică și atunci interesul funcției, al postului ocupat tinde spre un echivalent al rațiunii de stat, depărtându-se astfel de interesul oamenilor care trebuie serviți, a căror drepturi și interese legitime au menirea să le asigure. În această ordine de idei, apare necesitatea intervenției statului prin măsuri de constrângere – situație juridică de avertizare expresă a anumitor subiecți ai raporturilor de drept despre consecințele încălcării unor norme juridice, de aplicare a constrângerii de stat în modul corespunzător încălcării constatate –

intervenind răspunderea juridică [25]. Așadar, regimul juridic al funcției publice include și răspunderea titularilor acesteia, de altfel, este firesc ca funcționarii publici să răspundă pentru modul în care își exercită atribuțiile ce le revin, potrivit legii [26]. În ce privește formele (tipurile) de răspundere a funcționarilor publici, în funcție de conținutul și gravitatea încălcării (abaterii, delictului, contravenției, infracțiunii) survine răspunderea disciplinară, contravențională, patrimonială, civilă sau penală [27].

La 13 septembrie 2017, Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene au adoptat o Decizie cu referire la Declarația comună a Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei Europene din 4 iulie 2017, care prevede acordarea asistenței financiare pentru Republica Moldova doar dacă autoritățile vor îndeplini anumite condiții (în total 28 de condiții), printre care unele tehnice, altele politice: respectarea statului de drept, combaterea corupției, reformarea Codului Audiovizualului, dar, mai ales, punerea legislației electorale în acord cu recomandările Comisiei de la Veneția.

Astăzi, Republica Moldova, prin organizarea administrativă, este un stat extrem de fragmentat, dar cu un grad înalt de centralizare, fapt care afectează dezvoltarea socială și economică a unităților administrativ-teritoriale, lipsește entitățile locale de autonomie financiar-fiscală și generează constrângeri în procesul decizional. Această deficiență este complementată de extenuarea financiar-fiscală a autorităților administrației publice locale și predominarea caracterului etatist-paternalist al concepțiilor despre lume, în special în mediul rural.

În ultimii 200 de ani, teritoriul dintre Prut și Nistru a cunoscut peste zece regimuri politico-juridice, fiind parte componentă a tot atâtea state sau formațiuni statale. Din această cauză, trecerea dintr-o subordonare administrativă în alta și-a lăsat amprenta asupra organizării interne a teritoriului.

Să exemplificăm:

- până la 1812 a fost parte componentă a Principatului Moldova;
- 16 mai 1812-februarie 1917 - teritoriu anexat la Imperiul Rus [28];
- între februarie 1917 [29] și 21 octombrie 1917 [30] - teritoriu în componența Rusiei;
- între 21 octombrie 1917 și 25 octombrie 1917 [31] - Basarabia Autonomă în componența Rusiei;
- între 25 octombrie 1917 și 21 noiembrie 1917 [32] - Basarabia Autonomă;
- între 21 noiembrie 1917 și 2 decembrie 1917 [33] - Basarabia Autonomă;
- între 2 decembrie 1917 și 24 ianuarie 1918[34] - Republica Democratică Moldovenească (declarată în componența viitoarei Republici Federative Democratice Ruse);

- între 24 ianuarie 1918 și 27 martie 1918[35] - Republica Democratică Moldovenească independentă;
- între 27 martie 1918 și 27 noiembrie 1918[36] - parte integrantă a Regatului României cu anumite condiții;
- între 27 noiembrie 1918 și 28 iunie 1940[37] - parte a Regatului României;
- între 28 iunie 1940 și 2 august 1940[38] - teritoriu anexat la URSS în componența RASS Moldovenești;
- între 2 august 1940 și iulie 1941[39] - teritoriu în componența Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești;
- între iulie 1941 și 23 august 1944 [40] - parte a Regatului României;
- între 23 august 1944 și 20 iunie 1990[41] - Republica Sovietică Socialistă Moldovenească în componența URSS;
- între 20 iunie 1990 și 27 august 1991[42] - Republica Sovietică Socialistă Moldova (suverană) în componența URSS;
- după 27 august 1991 - Republica Moldova (stat independent).

Până la 1812 Basarabia s-a aflat teritorial în Țara Moldovei, care, la rândul ei, convențional, la mijlocul sec. al XVII-lea, în Țara de Sus și Țara de Jos. Teritoriul la Nord de județul Orhei era situat în Țara de Sus și, respectiv, Țara de Jos. Teritoriul Principatului la acea vreme era împărțit în ținuturi.

Precizăm că în Evul Mediu, termenul de *județ* se folosea preponderent în Țara Românească și indica locul, adică centrul administrativ, unde se afla un *sudeț*, care era mai marele unității administrative respective, având și competența de a judeca. Prin termenul de ținut, folosit în Țara Moldovei, se înțelegea o „circumscripție administrativă, corespunzătoare județului din Țara Românească”. Diferența etimologică este următoarea: în Țara Românească se pune accentul pe unitatea locală de jurisdicție, iar în Moldova - pe ideea implantării unor organe ale puterii domnești într-o regiune „ținută” pentru domnie, mai ales prin cetatea locală.

La momentul organizării primului recensământ al populației Moldovei din anul 1774, teritoriul era divizat în 12 ținuturi, având următoarea organizare administrativă[43]:

Ținutul Neamț	Ținutul Covurlui
Ținutul Hotin	Ținutul Botoșani
Ținutul Fălciu,	Ținutul Greceni
Ținutul Hârlău	Ținutul Roman
Ținutul Bacău	Ținutul Iași
Ținutul Orhei-Lăpușna	Ținutul Tutova

După anexarea Basarabiei de către Imperiul Rus la 1812, istoricul Zașciuk, în lucrarea *Materialî dlea gheografii i statistiki Rossi. Bessarabskaia oblasti*, [44] susține că la acel an teritoriul anexat era organizat astfel: 12 ținuturi (Greceni, Codru, Hotărniceni, Orhei, Soroca, Hotin, Bender, Akkerman, Chilia, Căușeni, Reni sau Tomarova, Ismail), 17 orașe, 683 de sate și 41160 de familii. Subdiviziunile mai mici purtau denumirea de *olat*, termen identic *ocolului*. Potrivit altor surse, Basarabia la 1812 ar fi fost divizată în 9 ținuturi[45].

Pentru a organiza administrativ Basarabia și a stabili statutul ei juridic și structura internă a teritoriului anexat la 1812, la 29 aprilie 1918, prin Decretul imperial nr. 27357 a fost aprobat Statutul organizării Regiunii Basarabiei, formată din șase județe: Hotin, Iași, Orhei, Bender, Akkerman și Ismail [46]. Observăm că Basarabia a fost denumită regiune, iar în locul termenului moldovenesc/românesc de ținut a fost introdus denumirea de *județ* (din rusescul *uezd*).

Unitățile mai mici din cadrul județului au fost denumite *voloste/plase*.

O primă modificare a organizării interne a Basarabiei a intervenit la 26 septembrie 1830 când, potrivit Decretului nr. 3953 al Împăratului Rusiei Nicolai I, intitulat „Cu privire la instituirea Administrației speciale a orașului Ismail”, județul Ismail a fost desființat, iar în locul lui au fost create două unități administrativ-teritoriale separate: o unitate administrativ-teritorială cu administrare specială, așa-numita *Administrația specială a orașului Ismail* (Измаильскаго Градоначальства), restul teritoriului fostului județ Ismail (cu excepția unei mici porțiuni care a trecut la județul Tighina) a fost organizat într-o unitate administrativ-teritorială distinctă cu o denumire nouă — județul Leova.

O altă intervenție în organizarea administrativă a Basarabiei survine în anul 1835, când a fost aprobat Decretul imperial nr. 8683 din 18 decembrie 1835 intitulat „Cu privire la instituirea în regiunea Basarabia a două noi județe Orhei și Soroca” [47]. În conformitate cu noua reglementare, la cele șase județe existente în Basarabia (Hotin, Iași, Bender, Leova, Akkerman (Cetea Albă) și Chișinău) au fost formate încă două – Orhei și Soroca: primul fiind creat prin divizarea, în două, a județului Chișinău, iar județul Soroca – prin dezlipirea câte o porțiune de la județele Iași și Hotin.

În urma Războiului Crimeei (1853-1856) și a Păcii de la Paris din 30 martie 1856, teritoriul de sud-vest al Basarabiei limitrof Dunării (cea mai mare parte a județului Cahul, Administrația specială a Ismailului, câte o porțiune din județele Akkerman, Chișinău și Bender) a fost retrocedat Principatului Moldova.

În cadrul, mai întâi a Principatului Moldova (1856-1859), apoi în al Principatelor Unite Române și a României (1859-1878), teritoriul retrocedat a

fost, printr-o lege din 29 iulie 1865, organizat administrativ în trei județe: Ismail, Bolgrad și Cahul [48]. În așa fel, județul Cahul păstrându-și entitatea administrativ-teritorială.

La finele sec. al XIX-lea, în urma Războiului Ruso-Turc din anii 1877-1878, în rezultatul semnării Tratatului de Pace de la Berlin (1 iulie 1878), teritoriul basarabean retrocedat României la 1856 a fost reanexat la Imperiul Rus, în pofida insistenței delegației române. În teritoriul retrocedat administrația țaristă a format județul Ismail.

În astfel de circumstanțe, Basarabia intră în anul marilor transformări din Imperiul Rus, anul 1917.

Manifestările de renaștere națională din Basarabia din anii 1917-1918 au culminat cu declanșarea, la 21 noiembrie 1917, de către Congresul Militarilor Moldoveni, a autonomiei Basarabiei și inițierea creării organului reprezentativ al Basarabiei, Sfatul Țării. Deschizându-și lucrările la 21 noiembrie 1917, Sfatul Țării și-a axat activitatea pe crearea cadrului legislativ necesar viitorului stat care urma să se constituie în teritoriul dintre Prut și Nistru. După o activitate laborioasă de două săptămâni, la 2 decembrie 1917 Sfatul Țării a declarat crearea Republicii Democratice Moldovenești, iar la 24 ianuarie și-a declarat independența. La acea vreme Basarabia era divizată în 8 județe: Akkerman, Ismail, Bender, Chișinău, Bălți, Orhei, Soroca și Hotin.

La aceste 8 județe, la începutul anului 1918 s-a adăugat al 9-lea - Cahul. Astfel, după mai multe discuții, la ședința Sfatului Țării din 29 ianuarie 1918 cu unanimitate de voturi a fost aprobată Legea „Despre constituirea județului Cahul și reorganizarea conducerii locale în județele Ismail și Cahul” [49]. Teritoriul județului Cahul a fost împărțit în 67 de comune cu un total de 154 de sate.

Organizarea României Mari pe baze noi a fost asumată de guvernul condus de Ion I.C. Brătianu prin Legea pentru unificarea administrativă [50]. Divizarea pe județe a teritoriului României a fost stabilită prin Decretul nr. 2465 [51], iar cea pe plăși - prin Decizia Ministerului de Interne nr. 87615 din 9 octombrie 1925 [52].

Potrivit acestei legi, Basarabia a fost divizată administrativ în 9 județe: Bălți, Cahul, Cetatea Albă, Hotin, Ismail, Lăpușna, Orhei, Soroca și Tighina, având o suprafață totală de 44.442 km² și o populație de 2.800.000 de locuitori.

Datele statistice ale României se prezentau astfel: suprafața totală a României — 294.244 km², divizată în 76 de județe.

După provinciile istorice, România, referitor la numărul de județe și suprafața ocupată, se prezenta în felul următor.

Nr. d/o	Provincia	Județe	Suprafața
1.	Oltenia	5	24.078 km.p.
2.	Muntenia	12	52.505 km.p.
3.	Dobrogea (și Cadrilaterul)	4	23.262 km.p.
4.	Moldova	13	38.058 km.p.
5.	Basarabia	9	44.422 km.p.
6.	Bucovina	11	10.442 km.p.
7.	Transilvania	15	57.819 km.p.
8.	Banatul	2	17.980 km.p.
9.	Crișana	3	17.096 km.p.
10.	Maramureș	2	8.592 km.p.

Cantitatea populației după provinciile istorice se repartiza astfel: Vechiul Regat - 8.200.000 de locuitori, Basarabia - 2.800.000, Bucovina - 820.000, Transilvania, Banatul, Crișana, Maramureș - 5.180.000. În total - 17.000.000 de cetățeni.

La acea vreme, România includea 9.212 comune, dintre care 9.072 rurale și 150 urbane. Orașul cu cel mai mare număr de locuitori era București (mai mult de 600.000), Chișinăul avea ceva mai mult de 150.000, Cernăuți - circa 100.000, urmau Iași, Galați, Arad, Cluj, Oradea, Timișoara - între 75.000 și 100.000.

Ulterior, reforme administrative au avut loc în anii 1929, 1931 și 1936, care nu au schimbat organizarea internă a României și Basarabiei. Divizarea Basarabiei în 9 județe s-a menținut pe tot parcursul aflării ei în componența României.

La 14 august 1938 a fost adoptată Legea administrativă [53], potrivit căreia teritoriul României a fost divizat în 10 ținuturi [54] și 71 de județe:

- 1) Ținutul Olt;
- 2) Ținutul Buceci;
- 3) Ținutul Mării;
- 4) Ținutul Dunărea de Jos (cu județele Covurlui, Brăila, Tulcea, Cahul, Ismail, Fălciu, Tutova, Tecuci, Putna, Râmnicul Sărat);
- 5) Ținutul Nistru (județele: Lăpușna, Orhei, Tighina, Cetatea Albă);
- 6) Ținutul Prut (județele: Iași, Bacău, Neamț, Baia, Botoșani, Bălți, Soroca, Vaslui, Roman);

7) Ținutul Suceava (județele: Cernăuți, Hotin, Storojineț, Rădăuți, Câmpulung, Suceava, Dorohoi);

8) Ținutul Mureș;

9) Ținutul Someș;

10) Ținutul Timiș.

Constatăm că județele Basarabiei au fost incluse în patru ținuturi.

Odată cu ocuparea Basarabiei de către URSS la 28 iunie 1940, administrația sovietică adoptă o nouă organizare administrativă. Astfel, prin Legea din 2 august 1940 RSS Moldovenească este divizată administrativ în 6 județe (Bălți, Bender, Chișinău, Cahul, Orhei și Soroca) și 6 raioane (Grigoriopol, Dubăsari, Camenca, Râbnița, Slobozia și Tiraspol).

Ulterior, printr-un decret al Prezidiului Sovietului Suprem al RSSM din 11 noiembrie 1940, aceste 6 județe au fost divizate în 60 de raioane.

După eliberarea Basarabiei, către sfârșitul lunii iulie 1941, se întreprind primele măsuri de organizare administrativă a Basarabiei.

La 3 septembrie 1941 este adoptat Decretul-lege nr. 790 „Privind organizarea Basarabiei și a Bucovinei”[55]. Potrivit art. 1 din acest Decret-Lege, teritoriile Basarabiei și Bucovinei constituie două provincii, având fiecare administrație proprie, cu reședința respectivă la Chișinău și Cernăuți.

În baza acestei reglementări, guvernatorul Basarabiei, generalul Constantin C. Voiculescu, a aprobat, la 30 ianuarie 1941, Ordonanța nr. 19, potrivit căreia Basarabia a fost divizată în nouă județe: 1) Bălți, 2) Cahul, 3) Cetatea Albă, 4) Chilia, 5) Ismail, 6) Lăpușna, 7) Orhei, 8) Soroca, 9) Tighina [56].

După 23 august 1944 s-a revenit la împărțirea administrativă de la 11 noiembrie 1940: șase județe, șase raioane, care a durat până la 1 noiembrie 1947, când printr-un Decret al Prezidiului Sovietului Suprem al RSS Moldovenești județele au fost desființate, iar RSSM a căpătat următoarea configurație administrativă: raioane - 60, orașe de subordonare republicană - 7: Chișinău (raionul Lenin, Stalin, Krasnoarmeisc), Bender, Bălți, Tiraspol, Soroca, Orhei și Cahul.

Până la 1991 RSS Moldovenească a fost divizată în raioane și soviete satești.

De reținut că teritoriul din stânga Nistrului în perioada Imperiului Rus includea guberniile Herson și Podolia, iar după formarea RASS Moldovenești (1924-1940) era divizat în raioane și soviete satești. Între anii 1941-1944, în teritoriul din stânga Nistrului a existat Guvernământul Transnistriei, iar după 23 august 1944 acest teritoriu a făcut parte din RSS Moldovenească.

Declararea independenței Republicii Moldova la 27 august 1991 nu a afectat organizarea administrativă a RSS Moldovenești, care rămânea în raioane și soviete sătetești.

Reforma administrativă întreprinsă prin Legea nr. 191 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, adoptată la 12 noiembrie 1998 [57], diviza Republicii Moldova în zece județe:

- | | |
|-------------|-------------|
| 1) Bălți | 2) Cahul |
| 3) Chișinău | 4) Edineț |
| 5) Lăpușna | 6) Orhei |
| 7) Soroca | 8) Taraclia |
| 9) Tighina | 10) Ungheni |

Astfel, organizarea administrativă reprezenta două niveluri: satele (comunele) și orașele (municipiile) constituiau primul nivel, iar județele, Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia și municipiul Chișinău constituiau nivelul al doilea.

Accederea la putere în anul 2000 a Partidului Comuniștilor din Republica Moldova a determinat, prin Legea nr. 764 din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova [58], revenirea la divizarea administrativă în raioane. Ultima prevede formarea a 32 de raioane, 5 municipii, dar și a Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia, în partea dreaptă a Nistrului, iar în partea stângă - a unităților administrativ-teritoriale cărora pot să li se atribuie autonomie în forme și condiții speciale.

Actualmente, reforma administrativă răspunde necesităților de dezvoltare echitabilă a Republicii Moldova în profil regional și de gestiune mai eficientă a finanțelor publice.

Autonomia financiară reprezintă condiția sine qua non a descentralizării. Obiectivele descentralizării financiare vizează *alocarea eficientă a resurselor financiare, furnizarea echitabilă a bunurilor publice în diferitele arii geografice, asigurarea stabilității macroeconomice și promovarea creșterii economice*. Autonomia financiară se realizează, în principal, prin bugetul de venituri și cheltuieli, iar organizarea distinctă a finanțelor publice – pe baza descentralizării financiare, care permite: *degrevarea finanțelor centrale de o serie de cheltuieli; reducerea numărului de fluxuri financiare între entități; crearea unei imagini mai clare a modului de gestionare a finanțelor publice naționale*.

În contextul eficientizării cheltuielilor bugetare, descentralizării procesului decizional, redistribuirii finanțelor publice și consolidării autonomiei autorităților administrației publice locale, aprofundării relațiilor

de cooperare transfrontalieră, sporirii gradului de participare în cadrul Congresului puterilor regionale și locale al Consiliului Europei, contractării eficiente a mijloacelor din cadrul fondurilor comunitare, în special pentru dezvoltarea regională și a agriculturii, ținând cont de procesele globalizării, de amplificarea ponderii autorităților regionale și extinderea politicilor regionale, se impune o reformare a organizării administrative a Republicii Moldova.

Divizarea teritoriului țării în unități administrativ-teritoriale de nivelul II mai mari decât actualele raioane este un imperativ al modernizării Republicii Moldova. În același timp, asigurarea eficienței economice, modernizarea și optimizarea autorităților publice locale nu trebuie să afecteze accesibilitatea și calitatea prestării serviciilor publice.

Reforma urmează să se bazeze pe trei piloni:

1. Furnizarea serviciilor publice de calitate;
2. Promovarea dezvoltării social-economice în teritoriu;
3. Extinderea participării în procesul decizional la nivel local.

Obiectivele reformei vizează:

- ajustarea cadrului juridic național la standardele europene și la procesele de regionalizare;
- consolidarea autonomiei financiar-bugetare și decizionale a autorităților administrației publice locale în domeniile de competențe atribuite prin lege, fără a atinge calitatea de stat unitar prevăzută în articolele 1 și 109 ale Constituției Republicii Moldova;
- elaborarea unei concepții fezabile și asumate privind atribuirea statutului special, cu largă autonomie, localităților din stânga Nistrului, creându-se suportul politico-juridic fundamentat și clar definit pentru soluționarea conflictului din raioanele de est ale Republicii Moldova;
- definirea modului în care vor fi organizate unitățile teritoriale administrative de nivelul I și prerogativele care vor fi atribuite primăriilor și consiliilor din aceste localități;
- reducerea numărului unităților administrativ-teritoriale atât de nivelul II prin formarea a 6-7 entități, inclusiv cea din stânga Nistrului, cât și a celor de nivelul I, cu un suport financiar, logistic, decizional și mediatic corespunzător;
- crearea mecanismelor regionale de dezvoltare a potențialului uman, sub aspect educațional, științific, antreprenorial și inovativ;
- crearea premiselor pentru realizarea reformei sistemului electoral, inclusiv adoptării tipului mixt pentru alegerile parlamentare.

Dificultăți în procesul de pregătire și realizare a reformei:

- reticența majorității parlamentare privind adoptarea cadrului legal;
- insuficiența mijloacelor financiar-bugetare pentru susținerea și consolidarea procesului de reformă, dificultăți în redistribuirea resurselor;
- rezistența la reducerea numărului autorităților administrației publice locale, posibile disponibilizări, insuficiența cadrelor calificate, capabile să-și desfășoare activitatea în conformitate cu exigențele noi;

- deprinderile etatist-centralizatoare ale oamenilor, neîncrederea în autoritățile locale, simptomatic fiind că gradul de participare la alegerile parlamentare este mai ridicat decât la alegerile locale. Cercetările sociologice denotă că 34 % se pronunță pentru raioane, 29% - pentru județe și 37 % n-au răspuns. O treime din respondenți sunt mulțumiți de activitatea autorităților publice locale, circa o treime nu sunt mulțumiți, iar altă treime nu s-au pronunțat pe marginea acestui subiect;

- din perspectivă economică, mărirea Unității Teritoriale Administrative de nivelul II este justificată, însă este necesară o analiză a impactului unei astfel de reforme din perspectiva creării costurilor adiționale pentru populație. În situația în care economiile bugetare de pe urma optimizării Unității Teritoriale Administrative de nivelul II vor fi sub nivelul costurilor adiționale suportate de populație, ar trebui de analizat oportunitatea realizării acestei reforme;

- problema prerogativelor de care vor dispune primăriile este pertinentă, or, luând în calcul nivelul dezvoltării Republicii Moldova, va fi nevoie de o perioadă mai îndelungată, în care resursele necesare atrase din localități să asigure un nivel rezonabil al cheltuielilor administrației locale;

- încetinirea dezvoltării satelor mici, date fiind creșterea distanței de la centrele administrative de nivelul doi și calitatea redusă a infrastructurii fizice și economice;

- dezvoltarea demografică neuniformă va provoca dispariția localităților puțin populate, va reduce din accesibilitatea serviciilor publice, va aduce la creșterea decalajului între nivelurile de trai în localitățile rurale și cele urbane, va accentua disparitatea social-economică în diferite localități.

Dacă aceste riscuri nu vor fi contracarate, reticența populației față de procesul de reformă și, implicit, autoritatea guvernării vor scădea dramatic, alcătuind un suport electoral în creștere pentru partidele care se pronunță împotriva reformei administrative prin regionalizare.

Având în vedere prioritatea strategică de integrare europeană, asociată cu modernizarea statului și economiei, fondurile europene vor contribui la dez-

voltarea teritorială echilibrată a Republicii Moldova și vor facilita soluționarea problemelor de interes local fără implicarea autorităților centrale, asigurându-se descentralizarea actului administrativ.

Reforma privind organizarea administrativă poate fi efectuată și fără modificarea Constituției prin:

1. Reducerea numărului de raioane la 8-9, în hotarele fostelor județe, dacă poate fi argumentată eficiența economico-socială, asigurarea accesibilității și calității serviciilor publice prestate populației.

2. Reducerea numărului regiunilor de dezvoltare economică la 3 – sud, nord, centru și includerea în acestea atât a raioanelor din stânga Nistrului, cât și a UTA Găgăuzia, păstrând statutul actual al regiunilor (fără personalitate juridică).

3. Deosebit de importantă este descentralizarea fiscală, care trebuie să fortifice capacitatea administrativă a Unităților Teritoriale Administrative de nivelul I.

4. Simplificarea atribuțiilor aleșilor locali în așa fel, încât să fie bine determinate și realizabile. Spre exemplu, atât consiliul local, cât și primarul au atribuții în domeniul serviciilor publice, urbanism și amenajare a teritoriului ș.a. Pentru a fi realizate cele circa 40 de atribuții ale consiliului și primarului, este necesară cunoașterea unui șir de acte normative din domeniu, fapt extrem de complicat de realizat pentru consilierii aleși pe un mandat de 4 ani;

5. Completarea legislației în domeniul administrației publice locale cu dispoziții care ar spori responsabilitatea consilierilor, primarilor (aleșilor locali) care astăzi este foarte vagă, se reduce mai mult la răspunderea politică, dizolvarea consiliului sau revocarea primarului. Acestea și-au demonstrat ineficiența, de aceea, probabil, nici nu se aplică, dar nici nu contribuie în mare măsură la eficientizarea activității administrației publice locale.

În vederea realizării acestor imperative, nu este de ajuns să preluăm modelele, legislația și bunele practici cu privire la administrația publică locală din statele europene, dar trebuie să elaborăm și implementăm mecanisme economice, financiare, inclusiv fiscale pentru asigurarea descentralizării și autonomiei. Dezvoltarea Republicii Moldova poate fi asigurată numai prin realizarea parcursului european - integrării europene – având ca obiective majore:

1. Statul de drept și democratizarea societății;
2. Economia de piață sustenabilă și funcțională;
3. Coeziunea socială și interetnică.

În această bază acțiunile prioritare sunt:

1. Implementarea prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, în conformitate cu Agenda de Asociere și Planul Național de Acțiuni; promovarea unor modernizări și reforme reale, de calitate și eficiente; antrenarea reală a societății civile și asigurarea transparenței în procesele de reformă și modernizare; asigurarea științifică a programelor și planurilor de reformă și modernizare;

2. Modernizarea structural-funcțională a autorităților publice centrale, optimizarea instituțională și identificarea mecanismelor pentru sporirea răspunderii a persoanelor cu funcție de demnitate publică și a funcționarilor publici; implementarea unor măsuri de prevenire a conflictului dintre ramurile puterii de stat; expertizarea științifică a deciziilor adoptate și crearea pe lângă guvern a unui Centru Analitic, care să întrunească specialiști experimentați în domeniu;

3. Reforma teritorial-administrativă prin formarea a 8-9 regiuni (ultima fiind rezervată raioanelor de est), în scopul descentralizării decizionale și fiscale, desconcentrării și sporirii calității serviciilor publice, dezvoltării teritoriale și facilitării posibilităților de contractare a mijloacelor financiare și tehnice, inclusiv prin cooperarea transfrontalieră;

4. Reformarea adevărată a sistemului judiciar și de drept, prin depolitizare, transparență și independență, competență, responsabilitate și caracter echidistant și cu implicarea plenară a societății civile, în scopul restabilirii încrederii în actul de justiție; asigurarea accesului cetățenilor la Curtea Constituțională în materia drepturilor și libertăților omului; combaterea corupției politice, demisionarea funcționarilor vizați în acte de corupție;

5. Facilitarea și sporirea garanțiilor integrității investițiilor străine directe și de portofoliu;

6. Promovarea principiului autoreglementării în relațiile de antreprenoriat;

7. Elaborarea și implementarea standardelor anticorupționale în toate domeniile de activitate public-privată;

8. Dezvoltarea capitalului uman prin educație și cercetare, prin crearea condițiilor și motivarea de a activa în Republica Moldova, prin implementarea unor politici eficiente în domeniul tineretului, inclusiv antrenarea diasporei moldovenești în proiecte și programe din diverse sectoare – antreprenoriat, turism, administrație publică, justiție, educație și cercetare-dezvoltare etc;

9. Intensificarea dialogului dintre puterea de stat și societate, sporirea gradului de participare și control și monitorizare al societății civile asupra procesului decizional, implementării legilor, promovării reformelor, asigurării și garantării drepturilor și libertăților omului.

10. Elaborarea concepției, strategiei și planului de acțiuni privind soluționarea conflictului din raioanele de est și reîntregirea Republicii Moldova cu retragerea forțelor armate străine.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Alexandru Ioan. Administrația publică: teorii, realități, perspective. București: Editura Lumina Lex, 2001, p.70.
2. Bălan Emil. Elemente de drept administrativ. București: Editura Trei, 1999, p.9.
3. <http://www.stiucum.com/management/management-public/Relatia-dintre-administratia-p91126.php> /Vizitat la 21.12.2017.
4. Oroveanu T. Mihai. Tratat de drept administrativ. București: Editura Universității Creștine „Dimitrie Cantemir”, 1994, p. 15.
5. Preda Mircea. Tratat elementar de drept administrativ. București: Editura Lumina Lex, 1999, p.9.
6. Alexandru Ioan. Administrație publică. Școala Națională de Studii Politice și Administrative. București, 2003, p.10.
7. Negoită Alexandru. Drept administrativ și știința administrației. București: Editura AtlasLex, 1993, p.12.
8. Negoită Alexandru. Drept administrativ. București: Editura „Sylvi”, 1996, p. 5.
9. Trăilescu Alexandru. Tratat elementar de drept administrativ. București: Editura ALL BECK, 2002, p.15.
10. Negoită Alexandru. Știința administrației. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1977, p. 18
11. Viorescu Răzvan. Drept administrativ. București: Editura Universul Juridic, 2015, p.7.
12. Iorgovan Antonie. Drept administrativ. Tratat elementar. Vol. I. București: Editura Hercules, 1993, p. 85-86.
13. Alexandru Ioan. Administrația publică. Teorii, realități, perspective. București: Editura Lumina Lex, 1999, p. 290.
14. Negulescu Paul. Tratat de drept administrativ român. București: Institutul de Arte Grafice “Vremea”,1943, p.72 (citat de Corneliu Manda. Drept administrativ. București: Editura Victor, 2000, p. 223).
15. Teodorescu Anibal. Tratat de drept administrativ. Vol. I. București: Editura III, Institutul de Arte Grafice “Eminescu” SA, 1929, p. 238 (citat de Corneliu Manda, op.cit., p. 223).
16. Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală, Partea I, nr. 123 din 20 februarie 2007, republicată în Monitorul Oficial al României. Act de bază: #B. Acte modificatoare: #M1: Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2008; #M2: Legea nr. 35/2008; #M3: Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2008; #M4: Legea nr. 131/2008.

17. Carta Europeană „Exercițiul autonom al puterii locale”, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985 și ratificată de România prin Legea 199/1997, publicată în Monitorul Oficial nr.331 din data de 11.26.1999.
18. Manda Corneliu. Drept administrativ. București: Editura Victor, 2000, p.183.
19. Alexandru Ioan. Administrație publică. București: Editura Lumina Lex, 1999, p.300.
20. Băjenariu Cristina. Rolul administrației publice locale în furnizarea bunăstării sociale, www.iccv.ro.
21. Legea României nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici; Legea României nr. 215/2001 privind administrația publică locală; Codul de conduită a funcționarilor publici, adoptat prin Legea României nr. 7/2004; Legea Republicii Moldova nr.158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public; Legea Republicii Moldova 436/2006 privind administrația publică locală; Legea RM nr. 25/ 2008 privind Codul de conduită a funcționarului public; legea Republicii Moldova nr.16/2008 privind conflictul de interese.
22. Termenul “deontologie” provine de la cuvintele grecești “deon”, “deontos”, însemnând “ceea ce se cade”, “ceea ce este necesar”, și “logos”, care înseamnă ”știința”, ”vorbire”.
23. Ivan St., Osolinschi, A., Ivan R., Managementul administrației publice. Botosani: Editura AXA, 2001, p.31.
24. Slăniceanu Popescu I. Teoria funcției publice. Brăila: Editura Evrica, 1999, p.374.
25. Gliga I. Considerații privind definiția răspunderii juridice. Cluj: Studia Universitatis Babeș-Bolyai, 1970, p.98.
26. Petrescu Rodica Narcisa. Drept administrativ. București. Editura Hamangiu, 2009, p. 561.
27. Vedinas Virginia. Deontologia vieții publice. București: Editura Universul Juridic, 2007, p.179.
28. Полное собрание законов Российской империи. Том XXXII, 1812-1814. Ст. Петербург: Печатано в Типографии II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии (în continuare Полное собрание), 1830.
29. În luna februarie 1917 are loc Revoluția de la Petrograd, în urma căreia cade Imperiul Rus.
30. La 21 octombrie 1917, Congresul Militarilor Moldoveni, prin Rezoluția „Ddespre autonomia Basarabiei”, a declarat „autonomia teritorială și politică a Basarabiei”. Rezoluția a fost publicată în: Ciobanu Ștefan. Unirea Basarabiei. Chișinău: Editura Universitas, 1993, p. 148.
31. La 25 octombrie 1917 are loc puciul militar de la Petrograd, bolșevicii preluând puterea în Rusia.
32. La 21 noiembrie are loc prima ședință a Sfatului Țării.
33. La 2 decembrie 1917 Sfatul Țării a proclamat Republica Democratică Moldovenească. A se vedea Arhiva Națională a Republicii Moldova, Fondul 727, inv. 2, d. 21, f. 42-43.
34. La 24 ianuarie 1918 Sfatul Țării, cu unanimitate de voturi, declara independența Republicii Democratice Moldovenești (Basarabia). ANRM, F. 727, inv. 2, d. 21, f. 217-220v.

35. La 27 martie 1918 Sfatul Țării adoptă Declarația privind unirea Basarabiei cu România. ANRM, F. 727, inv. 2, d. 55, f. 125-133v.
36. La 27 noiembrie 1918, Sfatul Țării adoptă Declarația privind renunțarea la condițiile de unire cu România, Arhivele Naționale București, Fond Președinția Consiliului de Miniștri, d. 38/1918.
37. În urma semnării, la 23 august 1939, a Pactului Ribbentrop-Molotov, Uniunea Sovietică, la 28 iunie 1940 anexează Basarabia, Bucovina de Nord și Ținutul Herța.
38. La 2 august 1940, Sovietul Suprem al URSS a format RSS Moldovenească.
39. Către sfârșitul lunii iulie 1941 trupele române și germane ajung la Nistru.
40. Are loc operația Chișinău-Iași, Basarabia fiind reanexată la URSS.
41. Este adoptată Declarația de suveranitate a RSS Moldova.
42. Este adoptată Declarația de independență.
43. Pentru detalii, Instituții feudale în Țările Române, București. Editura Academiei Române, 1988, pp. 259-260; 481-482.
44. Защук А. Материалы для географии и статистики России, собранные офицерами генерального штаба. Бессарабская область. Часть I. Санкт-Петербург, 1862. 582 с.
45. Poștarencu Dinu. Contribuții la istoria modernă a Basarabiei. Chișinău: Editura Grafema Libris, 2005, p. 816.
46. Полное собрание. Том XXXV, 1818.
47. Полное собрание... Собрание второе. Том X, 1835. Ст. Петербург, 1836.
48. Publicată în Monitorul Oficial, nr. 165 din 29 iulie 1866.
49. ANRM, F. 727, inv. 2, d. 21, f.
50. Promulgată prin Înalt Decretul Regal nr. 1972 din 13 iunie 1925 și publicată în Monitorul Oficial al României nr. 128 din 14 iunie 1925.
51. Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 220 din 7 octombrie 1925.
52. Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 223 din 10 octombrie 1925.
53. Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 187. Decretul de promulgare nr. 1919 a fost semnat la 13 august 1938.
54. Ținut – o suprastructură între județ și stat, depozând județul de o parte din putere.
55. Publicat în Monitorul Oficial al României nr. 209 din 4 septembrie 1941. Republicat în Buletinul Provinciei Basarabia nr. 1 din 1 decembrie 1941.
56. Publicată în Buletinul Provinciei Basarabia nr. 2 din 1 februarie 1942.
57. Publicat în Monitorul Oficial nr. 116 din 30 decembrie 1998.
58. Publicată în Monitorul Oficial nr. 16 la 29 ianuarie 2002.
59. (<http://www.jurnal.md/ro/economic/2017/12/4/lista-celor-28-de-conditii-pe-care-guvernarea-rm-trebuie-sa-le-intreprinda-pentru-a-primi-bani-de-la-ue/> Vizitat la 4.12. 2017).

ANALIZA INDICATORILOR DE DEZVOLTARE DURABILĂ A ROMÂNIEI

Mariana SORLESCU, *doctor, conferențiar universitar,*
Universitatea Româno-Americană, București

Emilia GABROVEANU, *doctor, conferențiar universitar,*
Universitatea Româno-Americană, București

Rezumat

Lucrarea de față aduce în prim-plan noul model de creștere economică, obiectivele, principiile și prioritățile propuse de noul model fiind cuprinse în Strategia de dezvoltare durabilă a Uniunii Europene, ulterior adăugându-se Strategia EUROPA 2020 și transpunerea acestora la nivel național în Strategia Națională a României. Studiul își propune să analizeze progresele făcute de România în perioada de după aderarea la Uniunea Europeană prin evoluțiile indicatorilor principali ai dezvoltării durabile și prin comparație cu media țărilor membre ale Uniunii Europene. Indicatorii urmăresc mai multe subdomenii primordiale: dezvoltarea economică, consumul și producția durabila, sănătatea publică, problemele demografice, resursele naturale și turismul durabil schimbările climatice și energia, transportul durabil, buna guvernare etc.

Dezvoltarea durabilă este înțeleasă ca un nou tip de creștere economică, radical opus actualului tip, care a dominat economia secolelor al XIX-lea și al XX-lea, circumscris „folosirii resurselor naturale ale planetei, a formelor de energie convenționale și a celor neconvenționale, concomitent cu protejarea și conservarea mediului înconjurător” [1, p.5].

Astfel, durabilitatea ca termen a apărut în legătura cu resursele regenerabile și a fost adoptat de mișcarea ecologică. Conceptul se referă la existența condițiilor ecologice necesare pentru susținerea vieții umane la un anumit nivel de bunăstare și a generațiilor viitoare, iar acest lucru este durabilitatea ecologică și nu dezvoltarea durabilă, este de părere S. M. Lele [2, p. 607-621].

Toți teoreticienii consideră că punctul de plecare în formularea conceptului de dezvoltare durabilă îl constituie Raportul Comisiei Mondiale pentru Mediu și Dezvoltare a ONU, cunoscut sub denumirea de Raportul Brundtland, unde apare ideea potrivit căreia „umanitatea are capacitatea de a realiza o dezvoltare durabilă - de a garanta satisfacerea necesităților actuale fără a compromite capacitatea generațiilor viitoare de a-și satisface propriile necesități”.

La modul unanim se admite că dezvoltarea durabilă este un concept multidimensional. În afară de aspectul economic, la fel de importante sunt

considerate și aspectele legate de social, politic, cultural, ambiental, științific, uman, etc. În același timp, și tot la modul unanim, se admite că dezvoltarea înglobează în mod obligatoriu creșterea și progresul economic [3, p.4].

Conceptul de dezvoltarea durabilă vine la pachet cu un nou set de valori care va sta la baza viitorului model de progres economic și social, valori ce vizează mai ales omul și nevoile sale prezente și viitoare, care să asigure o calitate mai bună a vieții pentru toți locuitorii planetei, mediul natural – protejarea și conservarea acestuia, precum și atenuarea deteriorării actuale a ecosistemelor.

M. Tocan și S.G. Duduman consideră că „dezvoltarea durabilă este un proces continuu de integrare ecologică, economică, echitate și considerente etice pentru generațiile actuale și viitoare de oameni și alte creaturi vii, fără a pune în pericol sistemele de susținere a vieții planetei, de care, în cele din urmă, toată viața depinde [4]”.

1. Strategia de Dezvoltare Durabilă a Uniunii Europene

Dezvoltarea durabilă a devenit un obiectiv politic al Uniunii Europene începând cu anul 1997, prin includerea sa în Tratatul de la Maastricht. În anul 2001, Consiliul European de la Goteborg a adoptat Strategia de Dezvoltare Durabilă a Uniunii Europene, căreia i-a fost adăugată o dimensiune externă la Barcelona, în anul 2002, ulterior fiind îmbunătățită această strategie în decembrie 2005 (după care s-a realizat și prima Strategie în România).

Scopul general al Strategiei revizuite de Dezvoltare Durabilă a Uniunii Europene a fost de a identifica și dezvolta acțiunile care permit Uniunii Europene să obțină o îmbunătățire continuă a calității vieții, atât pentru generațiile prezente, cât și pentru cele viitoare, prin crearea de comunități durabile capabile să-și administreze și să-și folosească eficient resursele, precum și să valorifice potențialul inovator social și ecologic al economiei, asigurarea prosperității, a protecției mediului și coeziunii sociale.

Pentru a servi ca bază pentru această strategie revizuită, Consiliul European a aprobat în iunie 2005 o Declarație cu următoarele obiective și principii [5]:

1. *Protecția mediului.* Protejarea capacității Pământului de a menține viața în toată diversitatea ei, respectarea limitelor resurselor naturale ale planetei și asigurarea unui înalt nivel de protecție și îmbunătățire a calității mediului. Prevenirea și reducerea poluării mediului și promovarea producției și consumului durabile, pentru a determina distrugerea legăturii dintre creșterea economică și degradarea mediului.

2. *Echitate și coeziune socială.* Promovarea unei societăți democratice, sigure și juste care țin cont de incluziunea socială și de principiile unei vieți sănătoase, în ceea ce privește drepturile fundamentale și diversitatea culturală, care să creeze egalizarea de șanse și să combată discriminarea în toate formele ei.

3. *Prosperitate economică.* Promovarea unei economii prospere, inovative, riguroase, competitive și eco-eficiente, care furnizează standarde înalte de viață și oportunități de angajare deplină și de înaltă calitate pe tot cuprinsul Uniunii Europene.

4. *Respectarea angajamentelor internaționale.* Stimularea înființării instituțiilor democratice și apărarea stabilității acestora în lume, având la bază pacea, securitatea și libertatea.

Promovarea activă a dezvoltării durabile la nivel mondial și asigurarea că politicile interne și externe ale Uniunii Europene sunt în acord cu dezvoltarea durabilă globală și cu angajamentele internaționale ale Uniunii Europene.

Strategia Dezvoltării Durabile (SDD) a Uniunii Europene și Strategia de la Lisabona pentru creștere economică și creare de locuri de muncă s-au completat reciproc. SDD a fost concentrată asupra calității vieții, echității între generații, dar și în cadrul aceleiași generații, coerenței între toate tipurile de politici, inclusiv aspectele externe. Această strategie recunoștea rolul dezvoltării economice în facilitarea tranziției către o societate mai durabilă. Strategia de la Lisabona a contribuit în mod esențial la realizarea obiectivului general al dezvoltării durabile, axându-se pe acțiuni și măsuri care aveau scopul de a spori competitivitatea și creșterea economică și de a stimula crearea de locuri de muncă.

SDD a Uniunii Europene a stabilit o abordare pentru o mai bună realizare a politicilor pe baza unor reglementări mai bune și pe principiul că dezvoltarea durabilă trebuie să fie integrată în crearea de politici la toate nivelurile. Pentru aceasta este necesar ca toate nivelurile guvernamentale să se susțină și să coopereze între ele, luând în considerare diferitele organizări instituționale, culturi și circumstanțe specifice statelor membre [6].

Uniunea Europeană adoptă în 2010 Strategia EUROPA 2020 - O strategie europeană pentru o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii. Europa 2020 propune trei priorități care se susțin reciproc [7]:

- creștere inteligentă: dezvoltarea unei economii bazate pe cunoaștere și inovare;
- creștere durabilă: promovarea unei economii mai eficiente din punctul de vedere al utilizării resurselor, într-o manieră ecologică și competitivă;
- creștere favorabilă a incluziunii: promovarea unei economii cu o rată ridicată a ocupării forței de muncă, care să asigure coeziunea socială și teritorială.

Ca orientare generală, Strategia Națională a României vizează realizarea următoarelor obiective strategice pe termen scurt, mediu și lung:

- Orizont 2013: Încorporarea organică a principiilor și practicilor dezvoltării durabile în ansamblul programelor și politicilor publice ale României ca stat membru al Uniunii Europene.

- Orizont 2020: Atingerea nivelului mediu actual (cu referință la cifrele anului 2006).

- Orizont 2030: Aproximarea semnificativă a României de nivelul mediu din acel an al țărilor membre ale Uniunii Europene din punctul de vedere al indicatorilor dezvoltării durabile.

Adoptarea Strategiei Naționale pentru Dezvoltare Durabilă a României marchează începutul unui proces de lungă durată care va duce, în etape succesive, la încetățenirea unui nou model de dezvoltare, în conformitate cu orientările strategice convenite la nivel mondial, în cadrul Organizației Națiunilor Unite și cu directivele Uniunii Europene.

2. Analiza indicatorilor dezvoltării durabile în România de la aderarea la Uniunea Europeană

Monitorizarea tendințelor și a progreselor privind implementarea dezvoltării durabile se măsoară pe baza mai multor seturi de indicatori. Convenirea unui set de indicatori acceptați ai dezvoltării durabile, inclusiv reflectarea în sistemul conturilor naționale, prin instrumente specifice, a factorilor economici, ecologici și sociali ai dezvoltării constituie în continuare un subiect de preocupare prioritară din partea Oficiului de Statistică al Comunităților Europene (Eurostat), Comisiei Economice ONU pentru Europa (UNECE) și Organizației pentru Colaborare și Dezvoltare Economică (OCDE).

Mai mult de 130 de indicatori au fost introduși în structura propusă de Eurostat, însă zece au fost identificați drept indicatori titlu. Ei au destinația de a oferi o imagine de ansamblu a Uniunii Europene și să urmărească progresul realizat în direcția dezvoltării durabile, în ceea ce privește obiectivele și țintele definite în strategie.

1. Dezvoltarea socioeconomică

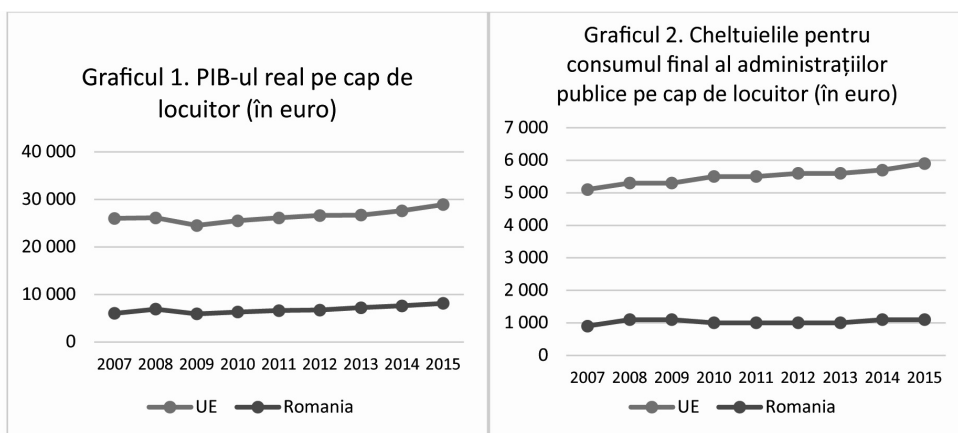
Acest indicator titlu este urmărit prin mai mulți indicatori care măsoară performanțele economice, sociale ale țărilor, cei mai relevanți pentru analiză în lucrarea de față fiind: Produsul Intern Brut pe cap de locuitor și Cheltuielile pentru consumul final al administrațiilor publice pe cap de locuitor.

La nivel național, dinamica socioeconomică reflectată prin intermediul indicatorilor macroeconomici indică o discrepanță clară între evoluția PIB-ului și a indicelui dezvoltării umane. În ultimii 15 ani, PIB-ul național s-a mărit de

4 ori, PIB-ul pe locuitor de 2,3 ori, iar indicele dezvoltării umane a crescut doar cu 12,2%. Această stare de fapt se explică prin dezvoltarea lentă pe care o cunoaște țara noastră din 1990 și până în prezent datorită:

- calității relativ slabe a creșterii economiei, datorită problemelor structurale cronice evidențiabile în economia reală;
- ineficienței repartiției PIB, ceea ce generează indisciplină financiară, clientelism politic și corupție la nivelul sistemului public [8].

Analiza am realizat-o începând cu anul 2007, anul aderării României la Uniunea Europeană.



Sursa: Eurostat, 2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators/socioeconomic-development>

Primul grafic surprinde evoluția PIB-ului real pe cap de locuitor în România comparativ cu media din Uniunea Europeană cu 28 de membri în perioada 2007-2015. Analizând, se observă că trendul a fost crescător, de la 6000 de euro în 2007 până la 8000 în 2015, cu o mică cădere în 2009, ceea ce arată o creștere de 35% a PIB-ului pe locuitor de la aderarea României la Uniunea Europeană.

Al doilea grafic analizează evoluția cheltuielilor pentru consumul final al administrațiilor publice în România versus Uniunea Europeană, acestea fiind oarecum constante la 1100 euro, pe aproape toată perioada, media Uniunii crescând în acest interval cu 18%.

2. Consumul și producția durabilă

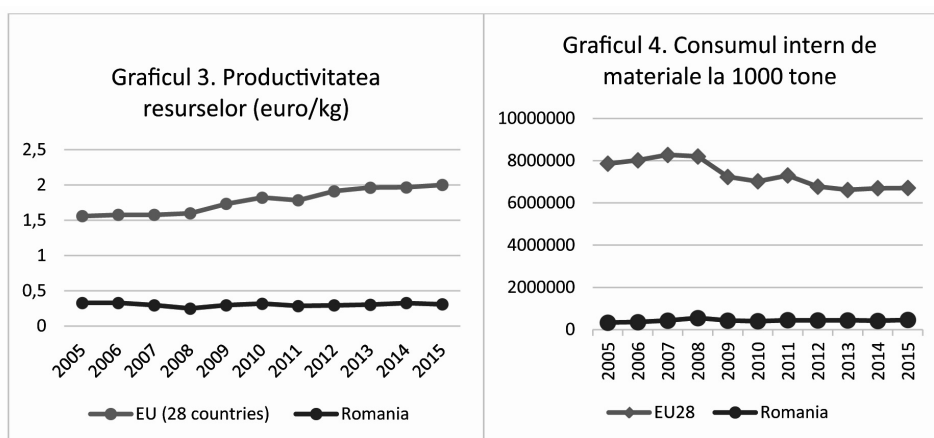
Strategia de dezvoltare durabilă a Uniunii Europene stabilește și obiectivul de promovare a modelelor de consum și producție durabile. Adresarea dezvoltării sociale și economice în limitele capacității de suport a ecosistemelor și decuplarea creșterii economice de degradarea mediului înconjurător este o cerință esențială pentru dezvoltarea durabilă.

Pentru a avea șansă de a oferi urmașilor noștri o planetă cu un ecosistem viabil, societatea contemporană trebuie să reinventeze modul în care producem și consumăm bunuri și servicii. Economia mondială trebuie să creeze constant valoare adăugată, dar, în același timp, să utilizăm într-o manieră sustenabilă resursele disponibile, să reducem costurile și să minimizăm impactul producției globale asupra mediului.

“Procesele de producție mai eficiente și sistemele mai bune de gestionare a mediului pot reduce în mod semnificativ poluarea și deșeurile, favorizând economisirea apei și a altor resurse. Acest lucru este și în interesul întreprinderilor, deoarece le permite să își diminueze costurile de exploatare și dependența de materii prime” [9], se precizează la nivelul strategiilor europene.

La nivelul Uniunii Europene se propune așa-numita etichetarea ecologică, ce îi poate ajuta pe consumatori să aleagă în viitor în cunoștință de cauză. Decidentul politic național joacă un rol important în realizarea obiectivelor asumate de promovare a dezvoltării durabile și sustenabile a economiei mondiale. Din păcate, recente evoluții înregistrate la nivel internațional par să infirme optimismul ultimilor ani.

Tendențele pozitive observate în producția și consumul durabil s-au dezvoltat în mod favorabil pe termen lung. Începând cu anul 2002, o îmbunătățire considerabilă se observă în productivitatea resurselor. Acest câștig de eficiență pe termen lung a avut loc deoarece PIB-ul a crescut mai repede decât consumul intern de materiale (DMC), în special înainte de declanșarea crizei economice. Începând cu anul 2008, utilizarea resurselor Uniunii Europene a scăzut drastic, punând DMC sub nivelurile observate cu un deceniu în urmă.



Sursă: Eurostat, 2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators/sustainable-consumption-and-production>

Se observă productivitatea redusă a resurselor folosite în România față de media statelor din Uniune, acolo unde este de aproximativ cinci ori mai mare. Din păcate, în toată perioada analizată, înainte de aderare, până azi, acesta nu a reușit să crească, graficul fiind aproape o linie dreaptă.

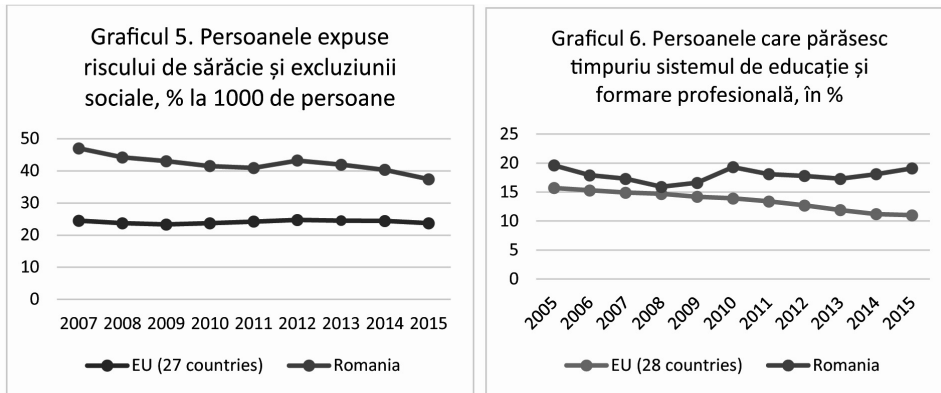
Indicatorul Consum intern de materiale (DMC) este definit ca fiind cantitatea totală de materiale utilizate direct într-o economie, DMC este egal cu materiale realizate în țară (DMI) minus exporturile. Acestea au avut un trend ușor crescător din 2005 până în 2015 față de media țărilor din Uniune, în care s-a înregistrat o scădere a folosirii materialelor produse în interior.

3. *Incluziune socială*

Strategia de dezvoltare durabilă identifică incluziunea socială, demografia și migrația ca fiind unele dintre provocările sociale cheie ale Uniunii Europene. Strategia stabilește obiectivul creării unei societăți favorabile incluziunii sociale prin luarea în considerare a solidarității între generații și asigurarea creșterii calității vieții cetățenilor ca o condiție prealabilă pentru o durată a bunăstării – bunăstare individuală de durată. Tendințele observate în incluziunea socială sunt mixte. În timp ce progresul în subteme precum „sărăcia și condițiile de viață monetare” și „accesul la piața muncii” lipsesc, evoluția indicatorilor din educație este pozitivă.

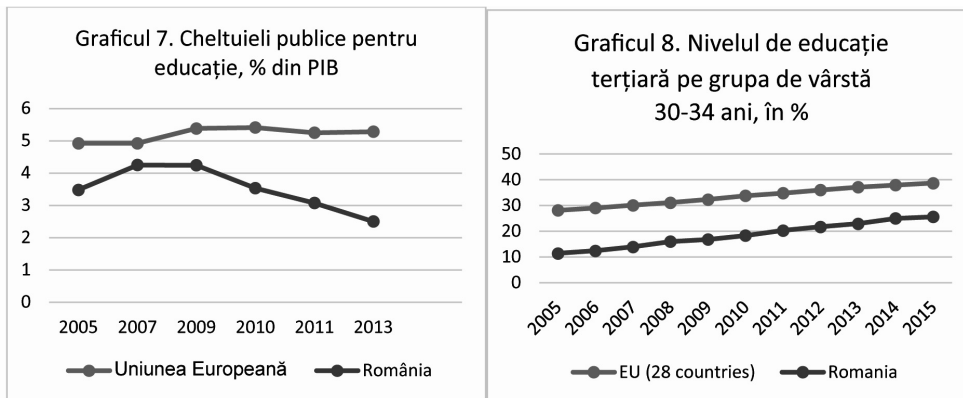
Numărul de persoane expuse riscului de sărăcie sau excluziune socială a scăzut în mod constant între 2005 și 2009, dar a început să crească din nou, odată cu declanșarea crizei economice. În 2012, numărul de persoane expuse riscului de sărăcie sau excluziune socială în Uniunea Europeană a atins punctul culminant la mai mult de 124 de milioane, înainte de a scădea din nou cu mai mult de un milion în 2013. Numărul de persoane expuse riscului de sărăcie după transferurile sociale în cadrul UE-28 a crescut cu 1,8% începând cu 2010, în timp ce în 2013 – 48.3 milioane de persoane din UE-28 dintre care trăiesc în condiții grele constrânse de lipsa de resurse. În România, numărul persoanelor expuse riscului de sărăcie și excluziunii sociale a scăzut după integrarea în Uniune – de la 47‰ în 2007 la 37,4‰ în 2015 (vezi *Graficul 5*). Inegalitatea veniturilor s-a schimbat abia între 2008 și 2013. În 2013, cei mai bogați 20% din populație au câștigat aproximativ de cinci ori mai mult cei mai săraci 20% din populație.

Analiza indicatorilor de dezvoltare durabilă a României



Sursa: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators/social-inclusion>

Ponderea persoanelor care părăsesc timpuriu educația și formarea profesională a scăzut constant începând cu 2003, ajungând la 11,1% în 2015 în țările membre ale Uniunii Europene, în timp ce în România au existat oscilații între acești ani, însă punctul de plecare în 2005 este același cu finišul din 2015, adică 19,1%, cel mai mic procent înregistrându-se în 2008 – de 15,9% (vezi *Graficul 6*).



Sursa: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators/social-inclusion>

Cheltuielile publice pentru educație au fost mult sub media statelor membre ale Uniunii Europene, apropierea fiind în punctul maxim pentru România de 4,25% din PIB în 2007, de atunci acest domeniu important al dezvoltării durabile fiind tratat cu fonduri mai puține, ajungându-se în 2013 la un minim jenant de 2,5% din PIB, în timp ce media în Uniune se învârte în jurul a 5% (vezi *Graficul 7*).

Mai mult decât atât, ponderea populației în vârstă de 30 și 34 de ani cu un nivel de educație terțiară a crescut continuu începând cu anul 2005 în Uniunea Europeană, ajungând la 38,7% în 2015, trendul fiind cam același și în România, doar că în 2005 era de doar 11,5% și a crescut la 25,6% în 2015 (vezi *Graficul 8*). Participarea în învățarea pe tot parcursul vieții a crescut constant în Uniune și a ajuns la 10,7% din persoanele în vârstă de 25-64 de ani în 2015, pe când în România nivelul este la doar 1,5% [10].

La nivel național, potrivit Strategiei naționale privind incluziunea socială și reducerea sărăciei (2014-2020) [11], se impun nouă direcții de acțiune pentru perioada 2015-2017:

- Creșterea ocupării forței de muncă în rândul populației sărace și vulnerabile prin extinderea programelor de activare pe piața muncii.
- Creșterea susținerii veniturilor pentru populația săracă și introducerea stimulentei pro-muncă pentru beneficiarii programelor.
- Dezvoltarea serviciilor sociale integrate la nivel comunitar.
- Îmbunătățirea instrumentelor pentru identificarea școlilor dezavantajate pentru a asigura faptul că toți copiii beneficiază de oportunități egale.
- Consolidarea serviciilor sociale de protecție a copilului.
- Dezvoltarea unui instrument pentru identificarea satelor sărace și a comunităților rurale marginalizate.
- Investiții în îmbunătățirea actualului sistem IT pentru a construi un sistem electronic de asistență socială eficient.
- Dezvoltarea unui sistem de plată modern.
- Consolidarea mecanismelor de coordonare și dezvoltarea unui sistem de monitorizare și evaluare pentru a asigura îndeplinirea obiectivelor Strategiei de Incluziune Socială și Reducere a Sărăciei.

4. Schimbările demografice

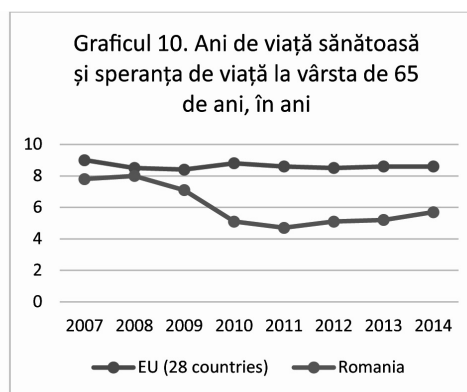
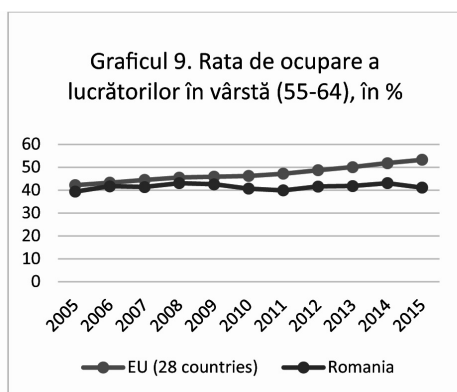
Uniunea Europeană se confruntă cu schimbări demografice majore, inclusiv o populație în curs de îmbătrânire, ratele scăzute de natalitate, schimbarea structurilor familiale și a migrației. În ultimii 50 de ani, speranța de viață la naștere a înregistrat o creștere în medie cu 10 ani la nivelul Uniunii Europene, astfel că un european născut în 2014 este posibil să trăiască 80,9 ani [12].

Începând cu anul 2002, rata de ocupare a persoanelor în vârstă cuprinsă între 55 și 64 de ani a crescut ușor, dar în mod continuu. În medie, 51,8% din lucrătorii în vârstă în Uniunea Europeană au fost angajate în 2014, în creștere în 2015 la 53,3%, însă România este cu aproximativ 10% mai jos, de la 39,4% în 2007 a ajuns la un maxim în 2014 de 43,1%, coborând la 41,1 în 2015 (vezi *Graficul 9*).

La începutul lui 2015, în Uniunea Europeană trăiau 508,5 milioane de locuitori. Pe categorii de vârstă, persoanele tinere (0-19 ani) reprezentau 20,9% din totalul populației, iar persoanele active (20-64 de ani) reprezentau 60,2% din total, restul, adică aproximativ 19%, fiind constituit din persoane cu vârsta mai mare de 65 de ani.

Indicatorul ani de viață sănătoasă (HLY), la vârsta de 65 de ani se măsoară cu numărul de ani pe care o persoană, la vârsta de 65 de ani este încă de așteptat să trăiască într-o stare de sănătate bună. HLY este un indicator al speranței de viață sănătoasă, care combină informațiile privind mortalitatea și morbiditatea.

Speranța de viață la vârsta de 65 de ani într-o stare bună de sănătate în Uniunea Europeană a fost în medie de 8,6 ani în 2014, în scădere față de 2007 când a atins 9 ani. România e încă departe și cu un trend descrescător, de la 8 ani în 2007-2008 la 5,7 ani în 2014, ceea ce arată că tranziția și schimbările și-au pus amprenta pe starea de sănătate a populației (vezi *Graficul 10*).

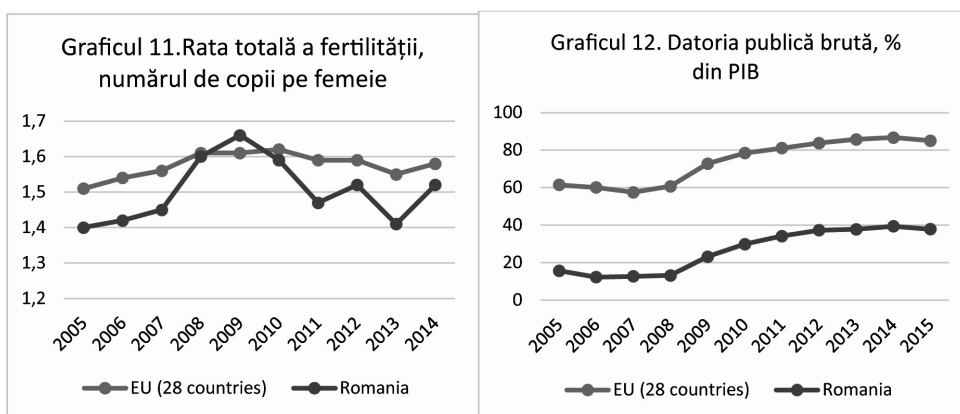


Sursa: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators/demographic-changes>

În 2015, populația totală a Uniunii Europene a crescut cu 3,4 la 1 000 de persoane. Rata brută a schimbării populației a fost volatilă în timp. O creștere după 2002 a fost urmată de o scădere temporară pe termen scurt, după 2008, cauzată de o încetinire atât a migrației nete, cât și de creșterea populației naturale. În România această creștere a fost negativă, indicatorul măsurând -6.5 în 2005 și -3,9 în 2014.

Rata totală a fertilității în Uniunea Europeană a fost aproximativ constantă pe parcursul perioadei analizate între 1,5 și 1,6 copii la o femeie, cu mult sub nivelul de înlocuire de 2,1 copii pentru fiecare femeie. În România a avut loc o

creștere din 2005 până în 2009 de la 1,4 la 1,66, ca apoi să scadă și să oscileze de la an la an, în 2015 fiind de 1,57 (*Graficul 11*). Rata brută a migrației nete în Uniunea Europeană pare să-și revină după o scădere în urma crizei economice. În 2015 a fost de 3,7 la 1 000 de persoane, similară cu rata brută din 2003 [13].



Sursa: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators/demographic-changes>

Datoria publică în Uniunea Europeană a crescut din 2007, dar în mod substanțial între 2011 și 2014, de la 57,5 % la 86,8%, datorită declanșării crizei economice care a implicat cheltuieli publice mai mari și implicit acoperirea deficitelor bugetare create. Și România s-a înscris cam pe același trend direct proporțional cu al Uniunii, doar că a plecat de la o datorie mai mică de 12,7% din PIB în 2007 și vârful nu a depășit 40% în 2014 (vezi *Graficul 12*).

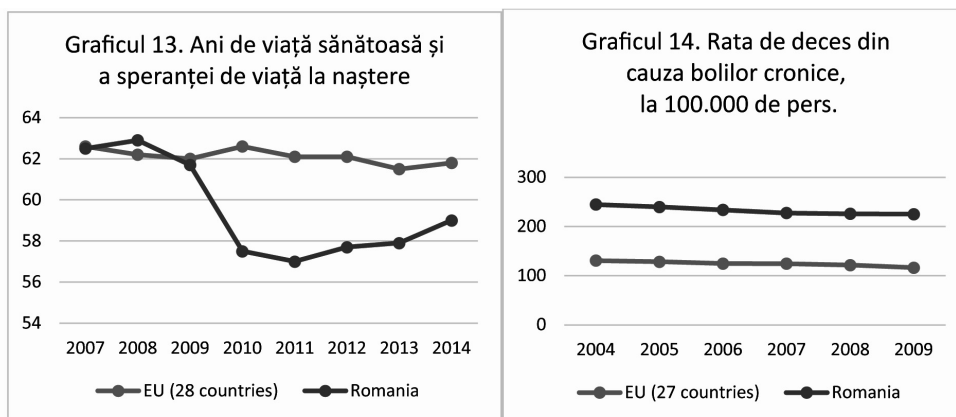
5. Sănătatea publică

Strategia de dezvoltare durabilă stabilește ca unul din obiectivele importante susținerea sănătății publice în condiții de egalitate și îmbunătățirea protecției împotriva amenințărilor la adresa sănătății populației.

Tendențele observate în Uniunea Europeană și implicit în România, în domeniul sănătății publice, în general, arată o imagine mixtă.

Fetele născute în Uniunea Europeană în 2014-2015 ar putea aștepta să trăiască, în medie, 83,3 ani, cu 5,5 ani mai mult decât băieții. Aceasta este o îmbunătățire a speranței de viață pentru ambele sexe, însă modificările sunt minore pe toată perioada din 2004 până azi (vezi *Graficul 13*). În România, în 2007-2008, cifrele erau identice cu media europeană, însă s-au înrăutățit în perioada următoare, din 2012 evoluția este pozitivă și în 2014 este doar la o diferență de 2,8 ani față de media Uniunii Europene [14].

Inegalitățile în materie de sănătate între grupurile sociale persistă, dar cifrele sugerează că problemele de sănătate disproporționate în diferite grupuri a scăzut între 2004 și 2015.



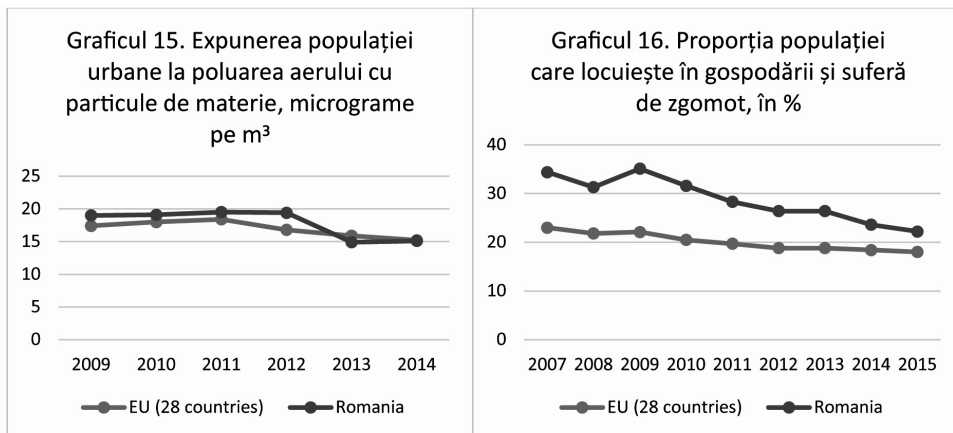
Sursa: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators/public-health>

Din fiecare 100 000 de persoane din Uniunea Europeană, 129,9 au murit din cauza bolilor cronice înainte de vârsta de 65 de ani, în 2012, aceasta fiind în scădere cu 21,0%, comparativ cu 2002 [15]. Astfel de decese premature, datorate bolilor cronice, diferă foarte mult în întreaga Uniune Europeană, în special pentru bărbați. România la acest capitol înregistrează cel mai mare număr de decese, doar Ungaria mai are o cifră de peste 200 din toate statele membre. Progresele există odată cu intrarea noastră în Uniunea Europeană, aceste cifre scăzând ușor de la 247 în 2004 persoane la 225 în 2010 (vezi *Graficul 14*).

În general, ponderea persoanelor care raportează nevoile nesatisfăcute de îngrijire a sănătății din cauza constrângerilor monetare a crescut de la 2,1% în 2008 la 2,4% în 2013, în Uniune, evident datorită crizei economice care a afectat veniturile populației. Decalajele dintre grupurile de venit persistă, iar grupul cu venitul cel mai mic are mai multe șanse de a raporta nevoile medicale nesatisfăcute.

Un raport al Comisiei Europene privind inegalitățile în materie de sănătate în Uniunea Europeană arată că oricare indicator al statutului socio-economic este considerat educație, venit sau lipsurile materiale raportarea problemelor precare de sănătate generală și de sănătate de lungă durată tinzând să fie mai puțin frecvente în grupul celor mai avantajați și din ce în ce mai prezente la cele dezavantajate. Dintre acestea, cea mai puternică asociere este

între privarea de materiale și de sănătate, precum și între educație și sănătate. De exemplu, cu toate că femeile sunt mai susceptibile de a raporta, fiind într-o stare de sănătate mai proastă decât bărbații, atunci când discutăm despre educație, la cotele de raportare acestea scad. Acest lucru sugerează că dezavantajele socioeconomice cu care se confruntă femeile sunt datorate în mare măsură și de diferențele în materie de sănătate generală între bărbați și femei.



Sursa: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators/public-health>

Analizând statisticile, reiese că în Uniunea Europeană a existat o creștere a expunerii la poluarea aerului cu pulberi în suspensie foarte fine (PM2.5) - cele mai periculoase pentru sănătatea umană - de la 14,3 micrograme pe metru cub în 2000 la 16,9 în 2012. România a înregistrat valori foarte puțin peste media Uniunii în perioada imediat următoare integrării, dar în 2014 înregistrează același parametru (vezi *Graficul 15*). În ciuda creșterii PM2.5, expunerea totală la poluarea aerului cu pulberi în suspensie (PM10) a scăzut cu 3,6 micrograme pe metru cub, în aceeași perioadă, concentrațiile de PM10 atingând 24,9 micrograme pe metru cub în 2012.

Expunerea urbană globală la poluarea aerului cu ozon a crescut cu 550 micrograme pe metru cub între 2000 și 2012, ajungând la 3502 micrograme pe metru cub în 2012 [16]. Cu toate acestea, tendința a fost volatilă din cauza influenței vremii asupra nivelurilor de ozon.

A existat o scădere a ponderii populației care populează spațiile de locuit expuse la zgomot - de la 21,9% în 2008 la 19% în 2013 în Uniunea Europeană, trendul fiind același și în România, dar pe cifre mai mari - de la 34,4% în 2007 la 22,2% în 2015 (vezi *Graficul 16*).

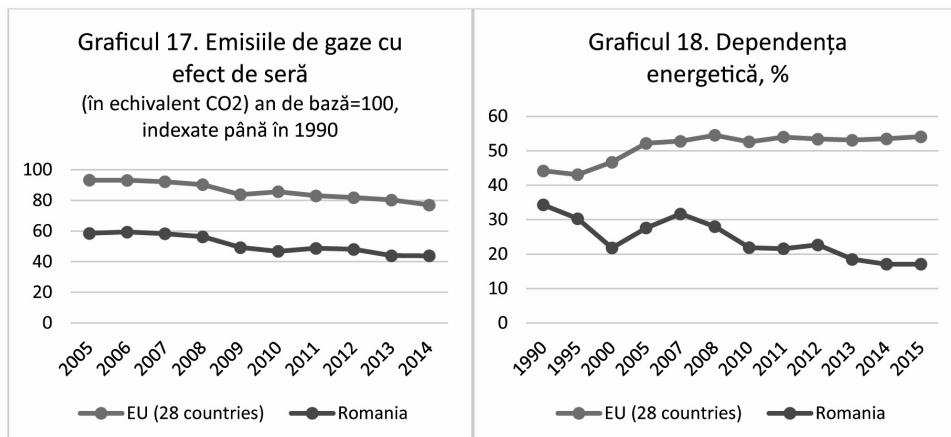
6. Schimbările climatice și energia

Obiectivul general al temei „Schimbările climatice și energia” din Strategia Uniunii Europene de Dezvoltare durabilă este de a limita schimbările climatice, costurile și efectele negative asupra societății și mediului înconjurător. Tendințele observate în schimbările climatice și în consumul de energia sunt, în mare parte, în țările membre ale Uniunii Europene pozitive.

În 2014, emisiile de gaze cu efect de seră, inclusiv emisiile provenite din aviația internațională, au scăzut cu 17,9% comparativ cu nivelurile din 1990, punând Uniunea Europeană la atingerea obiectivului Europa 2020 de reducere a emisiilor de GES cu 20% până în 2020. Toate sectoarele, cu excepția transportului și transportul aerian și maritim internațional, au contribuit la reducerea emisiilor între 1990 și 2014. Același trend s-a înregistrat în România, doar că sunt la un nivel mai redus decât în țările dezvoltate ale Uniunii (vezi *Graficul 17*).

Atât restructurarea economică din țările din Europa de Est, inclusiv și în România, cât și trecerea de la cărbune la gaze naturale au condus, în primul rând, la reducerea emisiilor în anii 1990. Apoi progresele tehnologice recente pot fi considerate că au dus parțial la îmbunătățirea eficienței energetice și extinderea energiilor regenerabile. Creșterea economică mai redusă, cât și trecerea de la industrie la servicii au jucat de asemenea un rol important.

În ciuda tendinței descrescătoare, previziunile arată că reducerile anuale de emisii trebuie să fie mult mai mari pentru a atinge în 2030 obiectivul de reducere a emisiilor de GES cu 40% (Consiliul Uniunii Europene, 2014), precum și obiectivul pe termen lung de a ajunge la o reducere cu 80% a emisiilor de GES până în 2050 în Uniunea Europeană [17].



Sursa: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators/climate-change-and-energy>

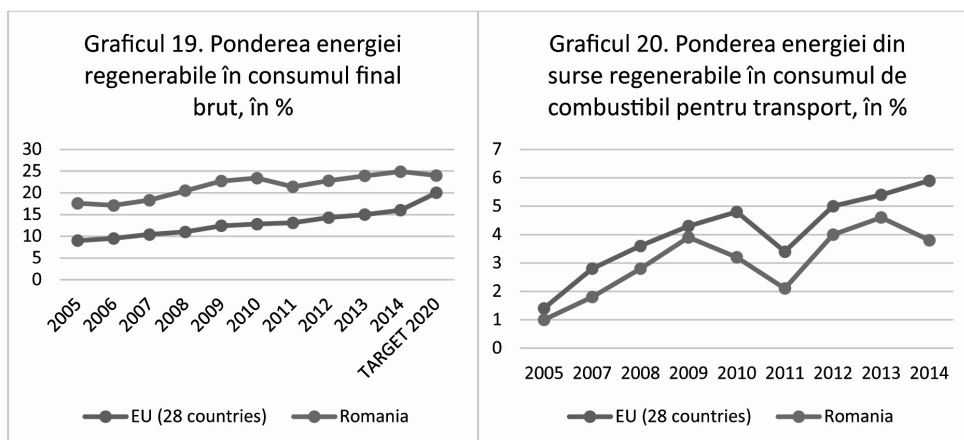
Țările membre ale Uniunii Europene se bazează, într-o mare măsură, încă, de importurile de energie din țări din afara Uniunii Europene, care au furnizat 54,1% din totalul energiei consumate în 2014. Cu toate acestea, după o creștere constantă începând cu anul 1995, ponderea importurilor de energie a atins punctul culminant în 2008 și de atunci s-a menținut cu scăderi ușoare. Utilizarea în creștere a surselor regenerabile de energie de pe piața internă și a cererii de energie mai scăzută explică această stabilizare. În România, trendul a fost diferit, un pic oscilant, dar în scădere semnificativă, poate și datorită scăderii producției la nivel național din ultimii 20 de ani. Dacă în 1990 România era dependentă în proporție de 34,3% de importuri, în 2015 a ajuns la 17,1% dependență energetică (vezi *Graficul 18*).

Ponderea energiei din surse regenerabile a crescut continuu între 2004 și 2014, ajungând la 16% din consumul final brut de energie în 2014. Cu o rată medie anuală de creștere de 6,8%, tendința pe termen lung (din 2004) și 7,4% pe termen scurt (din 2008), trendurile sunt în mod clar favorabile. Această tendință duce Uniunea Europeană spre calea îndeplinirii țintei sale de acoperire, de 20% din consumul final brut de energie din surse regenerabile până în 2020.

Există două pârghii principale pentru creșterea ponderii: scheme de sprijin financiar pentru tehnologia energiei regenerabile și faptul că costurile acestora sunt în scădere. Ca urmare a unor politici, cum ar fi tarifele feed-in, granturi, credite fiscale și sistemele de cote, capacitatea instalată de energie electrică din surse regenerabile și generarea de căldură pe baza acestora, precum și utilizarea de combustibili regenerabili pentru transport, au crescut constant în ultimul deceniu. În plus, un consum mai mic de energie finală (a se vedea indicatorul „cererea de energie primară”), a contribuit la creșterea cotei de energie din surse regenerabile. Deși țările membre ale Uniunii Europene conduc în statisticile globale privind capacitatea totală instalată din surse regenerabile, aceasta începe să piardă din teren în fața Chinei, Japoniei și Statelor Unite, în ceea ce privește instalațiile noi. În 2014, investițiile Uniunii Europene în sursele regenerabile de energie a scăzut cu 44% comparativ cu anul precedent [18].

Se observă din *Graficul 19* că ponderea energiei din surse regenerabile în România a fost pe toată perioada superioară mediei Uniunii Europene, înainte de intrarea noastră în Uniunea Europeană, aveam o pondere de 17,8%, ajungând în 2014 la 24,9%, depășind deja targetul propus pentru 2020 de

24%. Potențialul însă există și domeniul a devenit interesant pentru investitori în ultimii 5-6 ani.



Sursa: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators/climate-change-and-energy>

Ponderea energiei din surse regenerabile în transporturi a crescut de la 1,0% în 2004 până la 5,9% în 2014 în Uniunea Europeană și de la 1% la 4,6% în România (vezi *Graficul 20*). Din cauza taxelor fiscale impuse și a cerințelor din legislația națională, pentru a se combina o cotă minimă de biocombustibili în combustibilii convenționali, cum ar fi biodiesel și bioetanol, s-a reușit o evoluție pozitivă a energiei din surse regenerabile în sectorul transporturilor. Însă după ce a crescut rapid între 2004 și 2010, ponderea energiei regenerabile în transporturi a continuat să crească, dar într-un ritm mai lent în următorii trei ani.

7. Transport durabil

Transportul durabil este una din provocările-cheie ale Strategiei Uniunii Europene de dezvoltare durabilă, obiectivul strategiei fiind acela de a se asigura că sistemele noastre de transport răspund nevoilor economice, sociale și de mediu ale societății, în același timp, să aibă un impact minim nedorit asupra economiei, societății și mediului.

În general, modificările din 2000 privind transportul durabil prezintă o imagine destul de ambiguă în țările Uniunii Europene, cu unele tendințe mai favorabile pe termen scurt. Consumul de energie al transportului pe unitate de PIB a scăzut cu 13,1% între 2000 și 2014 și cu 6,2%, pe termen scurt, începând cu anul 2008. Ponderea transportului rutier și auto de marfă și de transport de călători a rămas similară cu nivelurile din 2000, nicio schimbare

substanțială către mai multe modalități de transport ecologice nu au putut fi observate, cu atât mai puțin în România; volumele de transport de marfă pe unitate din PIB au scăzut cu 4,0% între 2000 și 2014 și cu 7,3% pe termen scurt începând cu anul 2008, progresele înregistrate în volumele transportului de călători pe unitatea de PIB fiind mai puțin favorabilă [19]. Emisiile de gaze cu efect de seră provenite din transport au scăzut cu 9,7%, pe termen scurt, începând din 2007, după o continuă creștere cu mai mult de 26%, între 1990 și 2007.

8. *Resurse naturale și turismul durabil*

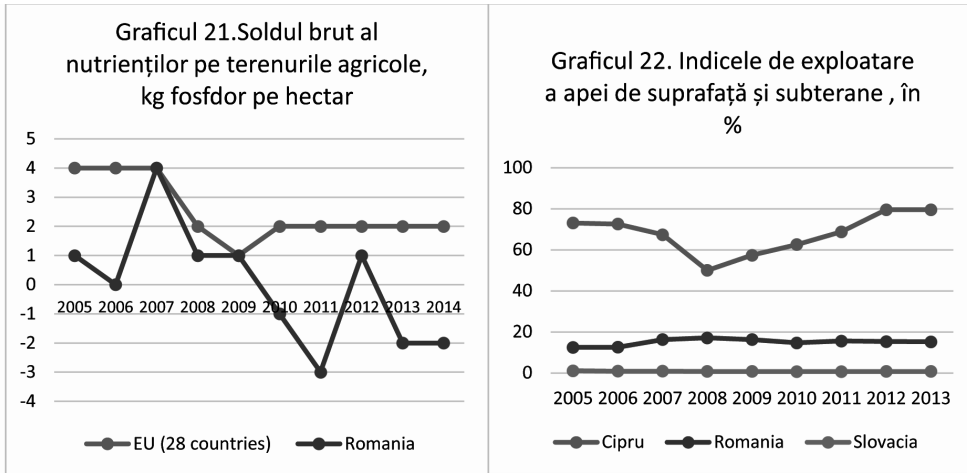
Obiectivul general al Strategiei de dezvoltare durabilă a Uniunii Europene referitor la resursele naturale este de a îmbunătăți gestionarea și evitarea supraexploatării resurselor naturale, recunoscând valoarea serviciilor ecosistemice. Există și două obiective operaționale:

- Îmbunătățirea eficienței utilizării resurselor pentru a reduce utilizarea globală a resurselor naturale neregenerabile și impactul asupra mediului legate de utilizarea materiilor prime (luate în considerare la direcția privind consumul și producția durabile), folosindu-se astfel resursele naturale regenerabile la o rată care să nu depășească capacitatea lor de regenerare.

- Îmbunătățirea gestionării și a evitării supraexploatării resurselor naturale regenerabile, cum ar fi pescuitul, biodiversitatea, apa, aer, sol și atmosferă, refacerea ecosistemelor marine degradate până în 2015, în conformitate cu Planul Johannesburg (2002), inclusiv realizarea randamentului maxim durabil (MSY) în domeniul pescuitului până în 2015 [20].

Suprafețele de teren naturale continuă să fie ocupate de construcții; 4,7% din suprafața terestră a Uniunii Europene a fost acoperită de zone artificiale în 2012. Cota sa a fost în creștere cu 3% pe an, în medie, din 2009. Urbanizarea și extinderea infrastructurii de transport sunt principalii factori de etanșare a terenurilor.

Începând cu anul 2000, soldul brut al nutrienților pe teren agricol a fost pozitiv, cu toate acestea, surplusul de substanțe nutritive adăugate în solurile agricole a scăzut în mod semnificativ, cu soldul de fosfor, atingând aproape de paritate între intrări și ieșiri începând cu anul 2009, media în Uniunea Europeană fiind de 2 kg. România a reușit să scadă mult sub medie, înregistrând chiar valori negative în ultimii doi ani.



Sursa: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicator/natural-resources>

Captarea apei din sol și a apelor de suprafață a scăzut în multe state membre și presiunea asupra captării resurselor de apă s-a stabilizat între 2000 și 2013. Cu toate acestea, captarea de apă a crescut în unele țări cu deficit de severă, cum este Cipru, țară cu cel mai mare procent de captare cu 79.8% în 2013 (vezi *Graficul 22*). România a fost și ea într-un trend pozitiv moderat – de la 12% în 2005 și 15.2% în 2013. Țara cu cel mai mic procent de captare este Slovenia – cu 0.8%. Utilizarea ambelor apelor de suprafață și a apelor subterane este determinată de patru activități principale: 44% din apa captată este pentru producerea de energie (răcire, în mare parte, în producția de energie electrică), 24% pentru agricultură (în mare măsură de irigare), 21% pentru alimentarea publică cu apă și 11% pentru industrie [21].

Turismul durabil presupune dezvoltarea tuturor formelor de turism, managementul și marketingul turistic care să respecte integritatea naturală, socială și economică a mediului cu asigurarea exploatării resurselor naturale și culturale și pentru generațiile viitoare [22]. Dezvoltarea durabilă în turism este o necesitate, iar legătura între turism și mediu este mult mai puternică decât în cazul altor industrii. De multe ori turismul a creat efecte economice, sociale sau ecologice negative, iar contracararea acestora nu se poate realiza decât printr-un management profesional, care să atragă în procesul decizional toți factorii implicați în dezvoltarea turismului. [3, p. 24]

Relația turism-mediu înconjurător are o importanță deosebită, ocrotirea și conservarea mediului reprezentând condiția primordială de desfășurare și dezvoltare a turismului. Această legătură este una complexă și se manifestă

în două direcții: mediul natural prin componentele sale reprezintă, pe de o parte, resursele de bază ale turismului, iar pe de altă parte activitatea turistică are influență atât pozitivă, cât și negativă asupra mediului ecologic, modificându-i elementele componente [23].

Colaborarea dintre autorități (care dispun de instrumente legislative, economice, sociale), agenți economici (care inițiază proiecte de amenajare și servicii turistice), cei ce militează pentru protecția mediului și păstrarea moștenirii culturale, prestatori locali de servicii turistice, tur operatori și agenții de turism și, nu în ultimul rând, turiști, ca beneficiari, este absolut necesară pentru dezvoltarea durabilă a turismului.

Încercările de reducere a impactului negativ, respectarea cerințelor de protecție a mediului, acordarea unui sprijin real unor astfel de activități, realizarea unor colaborări multidisciplinare pot deschide calea dezvoltării durabile a oricărei forme de turism.

Dezvoltarea turistică durabilă nu este doar un concept dezbătut, completat sau reformulat în cadrul conferințelor purtate pe această temă. Necesitatea protejării bogățiilor naturale, sociale și culturale care constituie patrimoniul comun al umanității și a satisfacerii nevoilor turiștilor și populației locale a generat apariția în practică a unor forme de turism durabil.

În vederea conservării diversității biologice, pe teritoriul României s-au constituit numeroase arii naturale protejate (peste 7% din suprafața țării sau aproximativ 18% dacă sunt luate în considerare și siturile Natura 2000), iar în viitor se are în vedere lărgirea acestei rețele.

Alături de cadrul natural, spațiul românesc beneficiază și de un potențial etnografic și folcloric de mare originalitate și autenticitate. Această zestre spirituală reprezentată prin valori arhitecturale populare, instalații și tehnici populare, meșteșuguri tradiționale, folclor și obiceiuri ancestrale, sărbători populare etc., la care se adaugă numeroase monumente istorice și de artă, vestigii arheologice, muzee, amplifică și completează fericit potențialul ecoturistic al țării [24].

Ecosistemele naturale și seminaturale reprezintă aproximativ 47% din suprafața țării. Au fost identificate și caracterizate 783 tipuri de habitate (13 habitate de coastă, 143 habitate specific zonelor umede, 196 habitate specifice pășunilor și fânețelor, 206 habitate forestiere, 90 habitate specifice dunelor și zonelor stâncoase și 135 habitate specifice terenurilor agricole) în 261 de zone analizate la nivelul întregii țări.

Structurile turistice de cazare reprezintă componenta cea mai importantă a bazei tehnico-materiale specifice, întrucât răspunde uneia dintre necesitățile fundamentale ale turistului, și anume odihna, înnoptarea. Dimensiunile și distribuția spațială a mijloacelor de cazare determină caracteristicile tuturor celorlalte componente ale bazei tehnico-materiale a turismului și, implicit, amploarea fluxurilor turistice. Infrastructura de vizitare și informare are un rol important în promovarea obiectivelor de management ale ariei naturale protejate și pentru conștientizarea de către publicul larg a măsurilor de conservare a speciilor/habitatelor naturale în contextul gestionării durabile a resurselor naturale. În prezent cele 28 de arii protejate mari din România sunt destul de slab echipate din acest punct de vedere, iar acolo unde aceste structuri au fost dezvoltate există în general probleme în exploatarea acestora datorate lipsei de fonduri sau, în alte cazuri, datorită proastei colaborări între administrația parcului și autoritățile publice locale [25, p. 1].

Există o multitudine de actori implicați în dezvoltarea ecoturismului în România. Unii dintre aceștia joacă un rol mai important decât alții, dar fiecare își aduce o contribuție deosebită în dezvoltarea ecoturismului. Actorii esențiali pot fi clasificați astfel: instituții guvernamentale, administrații publice locale, administrații ale ariilor protejate, membri ai sectorului turistic privat, organizații neguvernamentale, comunități locale, finanțatori, mediul universitar, turiști [22]. Șase instituții guvernamentale sunt sau ar trebui să fie esențiale pentru Dezvoltarea ecoturismului: Ministerul Turismului, Ministerul Mediului, Ministerul Dezvoltării Regionale și Locuinței, Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale, Ministerul Culturii și Cultelor și Ministerul Educației, Cercetării și Inovării.

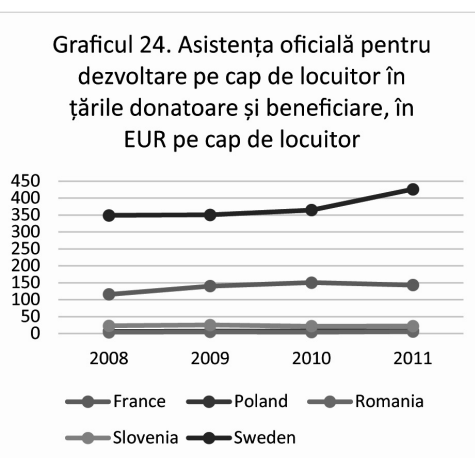
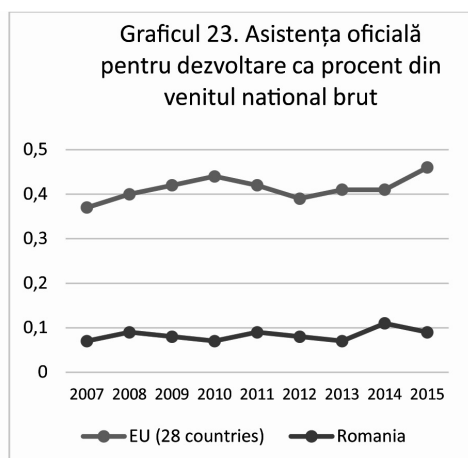
Deși industria turistică acordă mai mare importanță problemelor legate de mediu și tot mai multă atenție turismului durabil, diferențele dintre bunele intenții exprimate de oameni atunci când sunt supuși cercetărilor și ceea ce ei vor face efectiv în vacanțe nu ar trebui subestimate. Nu există nici un dubiu că turismul, dacă este bine planificat și condus, poate ajuta la generarea veniturilor pentru populația locală și poate accelera Dezvoltarea regiunii. A devenit o sursă majoră pentru multe arii și numeroase țări din lume. Patrimoniul mondial, cultural și natural, de exemplu atrage acum vizitatori din toată lumea și poate deveni motorul dezvoltării locale. Dar, mai multă atenție trebuie acordată impactului fizic și cultural al turismului de masă, inclusiv pierderile indirecte ce apar acolo unde se manifestă supraaglomerarea [26].

9. Parteneriat global

Uniunea Europeană a reinnoit Strategia de dezvoltare durabilă în 2006, stabilind sărăcia globală și provocările dezvoltării durabile ca priorități-cheie.

Obiectivele trebuie să se concentreze pe promovarea dezvoltării durabile în mod activ la nivel mondial și să se asigure că politicile interne și externe ale Uniunii Europene sunt compatibile cu dezvoltarea durabilă la nivel mondial și a angajamentelor sale internaționale.

Uniunea Europeană este încă departe în a-și îndepli obiectivul privind „asistența oficială pentru dezvoltare” (AOD). În ciuda creșterii ușoare pe termen lung (2000-2014), tendința pe termen scurt (2009-2014) a înregistrat o ușoară scădere a ponderii AOD în venitul național brut (VNB), obiectivul fiind de 0,7% pe venitul național brut (VNB) pentru 2015 [27]. Cu toate acestea, în comparație cu alte țări din lume, Uniunea Europeană rămâne cel mai mare donator din lume, de asemenea, în aceeași raportare AOD / VNB. Mulți indicatori în tema parteneriatului la nivel mondial sunt legate de situația economică a Uniunii Europene și s-a observat impactul clar al declanșării crizei financiare și economice în 2008. Acest lucru este vizibil mai ales în indicatorul-cheie „asistență oficială pentru dezvoltare”, în cazul în care fluxurile globale au scăzut în timpul recesiunii economice.



Sursa: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators/global-partnership>

Raportul total al Uniunii Europene ODA / VNB în 2014 a fost de 0,42%, semnificativ mai mare decât pentru majoritatea altor donatori din OCDE: SUA cota AOD / VNB a scăzut de la 0,21% în 2010 la 0,19% în 2014, Canada, a direcționat 0,34% din VNB pentru AOD în 2010, dar numai 0,24% în 2014.

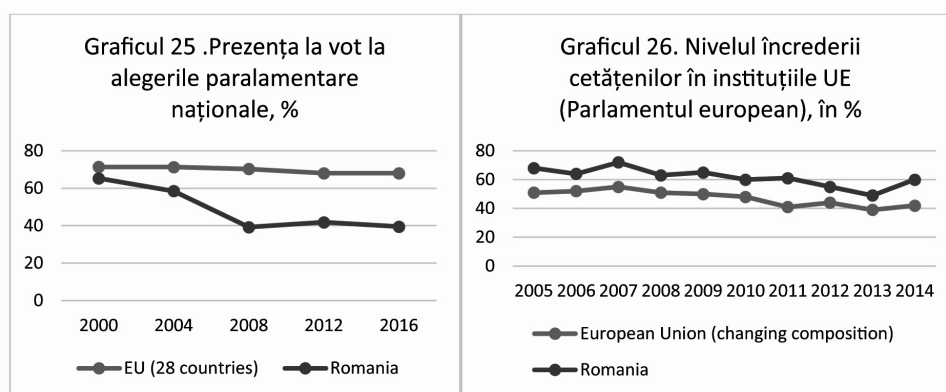
România a intrat și în rândul țărilor donatoare, timid cu un trend minim crescător de la 0,07% în 2007 la un vârf de 0,11% în 2014 (vezi *Graficul 23*).

Asistența oficială pentru dezvoltare pe cap de locuitor în țările donatoare și beneficiare este foarte diferită în țările membre ale Uniunii, în *Graficul 24* am surprins diferențele semnificative – de la Suedia cu 426 euro pe cap de locuitor, România cu doar 5,5 euro, Slovenia cu 22 euro, Franța la mijlocul clasamentului cu 143 euro.

10. Buna guvernare

Problemele de bună guvernare sunt abordate în Strategia Uniunii Europene de dezvoltare durabilă, iar obiectivul este acela de a promova coerența între acțiunile locale, regionale, naționale și globale, în scopul de a-și spori contribuția la dezvoltarea durabilă. Indicatorul *Cazuri noi de încălcare a dreptului* include acele noi acțiuni directe aduse în fața Curții de Justiție care privesc eșecul unui stat membru să-și îndeplinească obligațiile. Acestea au scăzut considerabil din 2007, când erau 212 la nivelul Uniunii, la 58 în 2013, din care 12 au fost semnalate în Polonia, România având un singur caz în 2009 [28].

Se observă că prezența la vot a scăzut dramatic în România, cetățenii fiind dezamăgiți de clasa politică și refuzând să mai facă compromisuri votând cu oameni sau grupuri în care nu aveau încredere totală, în 2008 și 2016, înregistrându-se sub 40% prezență la vot față de media Uniunii, care e oarecum constantă – în jurul a 70%.

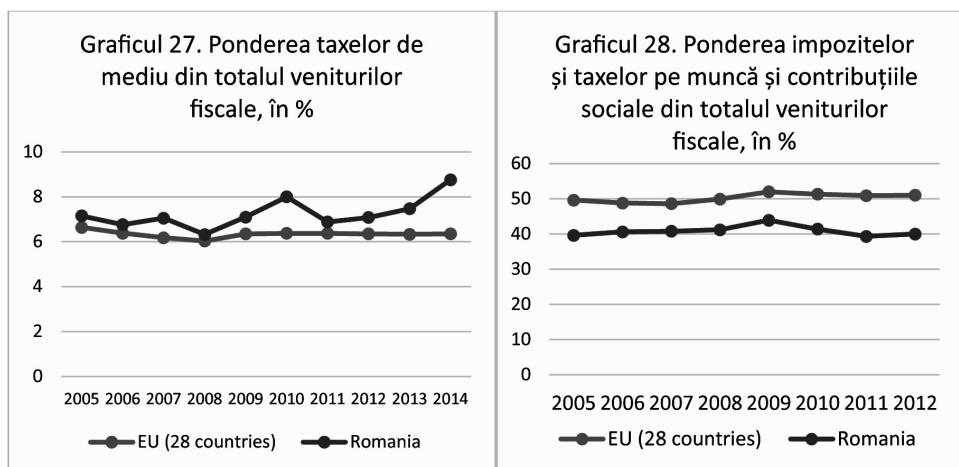


Sursa: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators/good-governance>

Încrederea cetățenilor în instituțiile Uniunii Europene rămâne în general scăzută, în recuperare ușoară de la nivelul său istoric de jos în 2013, de 39%. Se observă că țările nou venite, printre care și România, au un grad de încredere

mai mare în instituțiile europene, în România, tot în 2013, s-a înregistrat cel mai scăzut nivel – de 49%.

Taxele de mediu sunt definite ca impozite, a căror bază de impozitare este o unitate fizică, ceva care are un impact specific dovedit și negativ asupra mediului. Veniturile fiscale de mediu provin din patru tipuri de impozite: impozitele pe energie (care contribuie în jurul a trei sferturi din total), taxele de transport (aproximativ o cincime din total) și a poluării și taxele pe resurse (aproximativ 4%). În România ponderea acestor taxe a crescut în perioada post-aderare, datorită introducerii mai multor taxe pentru poluare și modificarea legislației pentru protecția mediului în acord cu prevederile Uniunii Europene, creșterea fiind de la 7% la 8.76%, peste valoarea medie a Uniunii Europene constantă în jurul a 6.35% din venituri fiscale (vezi *Graficul 28*).



Sursa: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators/good-governance>

Impozitele pe muncă sunt, în general, definite ca fiind toate impozitele pe venitul personal, impozitele pe salarii și contribuțiile sociale ale angajaților și angajatorilor, care sunt percepute pe venitul forței de muncă (angajați și neangajați). În medie, aproximativ 65% din impozitele cu forța de muncă provin din contribuțiile sociale. Observăm că România înregistrează o constanță în ceea ce privește ponderea acestora în total venituri fiscale în jur de 40% pe toată perioada de la aderare, mai puțin anul 2009, vârful crizei, când a crescut la 43%, sub media Uniunii, care se menține și ea constantă în jurul a 50% (vezi *Graficul 28*).

Dispozițiile de bună guvernare descrise în Strategia de dezvoltare durabilă a Uniunii Europene și în Cartea albă privind guvernarea europeană sunt grupate în trei teme principale [29]:

- Coerența și eficiența aplicării politicilor ce se concretizează în o mai bună reglementare subliniată în Strategia de dezvoltare durabilă a Uniunii Europene. Aici unele dintre problemele de relevanță politică sunt „noi cazuri de încălcare a dreptului” și de „transpunere a legislației Uniunii Europene”. Acestea se referă, în principal, la dimensiunea verticală a coerenței politicilor, adică, coerența dintre Uniunii Europene și aplicarea la nivel național. O altă problemă importantă este încrederea „cetățenilor în instituțiile Uniunii Europene”, deoarece oferă informații cu privire la percepția instituțiilor Uniunii Europene de către cetățenii Uniunii Europene.

- Transparența și participarea publicului a pus accentul pe două principii politice directoare ale Strategiei Uniunii Europene de dezvoltare durabilă, societate deschisă și democratică, precum și implicarea cetățenilor. Unele dintre principalele probleme importante de monitorizare sunt „participarea la vot” și „utilizarea de e-guvernare”.

- Instrumentele economice se referă la principiul poluatorul plătește și concentrarea asupra instrumentelor economice în Strategia de dezvoltare durabilă a Uniunii Europene și Strategia Europa 2020. Monitorizarea problemelor importante, cum ar fi „taxe de mediu în comparație cu impozitele pe forța de muncă” și „rata de impozitare implicită în domeniul energiei”, permite o performanță a Uniunii Europene în trecerea impozitării de la muncă la taxele de mediu sau așa-numita „ecologizarea” sistemului de impozitare.

Concluzii

Dezvoltarea durabilă impune un nou set de valori care stau la baza viitorului model de progres economic și social, valori ce vizează în primul rând, omul și nevoile sale prezente și viitoare, care să asigure o calitate mai bună a vieții pentru toți locuitorii planetei, într-un mediu natural protejat și cât mai conservat.

Scopul general al Strategiei de dezvoltare durabilă a Uniunii Europene a fost de a identifica și dezvolta acțiunile care permit Uniunii Europene să obțină o îmbunătățire continuă a calității vieții, atât pentru generațiile prezente, cât și pentru cele viitoare, prin crearea de comunități durabile capabile să-și administreze și să-și folosească eficient resursele, precum și să valorifice potențialul inovator social și ecologic al economiei, asigurarea prosperității, a protecției mediului și coeziunii sociale.

România, implementând legislația europeană, a demarat și procesul de monitorizare a indicatorilor, care măsoară progresele pe linia dezvoltării

durabile, astfel putem urmări și analiza progresele înregistrate. Analiza realizată mai sus a indicatorilor în comparație cu cei înregistrați în Uniunea Europeană ne ajută să concluzionăm:

- PIB-ul României a crescut cu 35% de la aderarea la Uniunea Europeană, dar este mult sub media acesteia, ceea ce face imposibilă compararea nivelului de trai, a nivelului cheltuielilor publice pentru educație, sănătate, infrastructură, protecția mediului etc;

- La nivel național, dinamica socioeconomică reflectată prin intermediul indicatorilor macroeconomici, indică o discrepanță clară între evoluția PIB-ului și a indicelui dezvoltării umane. În ultimii 15 ani, PIB-ul național s-a mărit de 4 ori, PIB-ul pe locuitor – de 2,3 ori, iar indicele dezvoltării umane a crescut doar cu 12,2%;

- În România, numărul persoanelor expuse riscului de sărăcie și excluziunii sociale a scăzut după integrarea în Uniune – de la 47% în 2007 la 37,4% în 2015;

- Ponderea persoanelor care părăsesc timpuriu educația și formarea profesională a scăzut constant începând cu 2003, ajungând la 11,1% în 2015 în țările membre ale Uniunii Europene, în timp ce în România au existat oscilații între acești ani, însă punctul de plecare în 2005 este același cu finišul din 2015, adică 19,1%, cel mai mic procent înregistrându-se în 2008 – de 15,9%

- Îmbunătățirea speranței de viață pentru ambele sexe în România la o diferență de 2,8 ani față de media Uniunii Europene;

- Expunerea urbană globală la poluarea aerului cu ozon a crescut între 2000 și 2014 și a existat o scădere a ponderii populației care populează spațiile de locuit expuse la zgomot de la 34,4% în 2007 la 22,2% în 2015.

- Tendințele observate în schimbările climatice și în consumul de energie sunt, în mare parte, în țările membre Uniunii Europene, pozitive. Țările membre ale Uniunii Europene se bazează într-o mare măsură, încă, de importurile de energie din țări din afara Uniunii Europene, care au furnizat 54,1% din totalul energiei consumate în 2014. Dacă în 1990 România era dependentă în proporție de 34,3% de importuri, în 2015 a ajuns la 17,1% dependență energetică;

- Ponderea energiei din surse regenerabile a crescut continuu între 2004 și 2014, ajungând la 16% din consumul final brut de energie în 2014 în Uniunea Europeană, iar în România a fost pe toată perioada superioară mediei Uniunii Europene. Înainte de intrarea noastră în Uniunea Europeană, aveam o pondere de 17,8%, ajungând în 2014 la 24,9%, depășind deja targetul propus

pentru 2020 de 24%. Ponderea energiei din surse regenerabile în transporturi a crescut de la 1,0% în 2004 până la 5,9% în 2014 în Uniunea Europeană și de la 1% la 4.6% în România;

- Dezvoltarea durabilă în turism este o necesitate, iar legătura între turism și mediu este mult mai puternică decât în cazul altor industrii. Există o cerere în creștere pentru ecoturism și potențialul este foarte mare în România, dar există deficiențe la spațiile de cazare în zonele protejate, infrastructura de transport și punctele de informare;

- Problemele de bună guvernare sunt abordate în Strategia Uniunii Europene de dezvoltare durabilă, iar obiectivul este acela de a promova coerența între acțiunile locale, regionale, naționale și globale, în scopul de a-și spori contribuția la dezvoltarea durabilă. Încrederea cetățenilor în instituțiile Uniunii Europene rămâne în general scăzută, în recuperare ușoară de la nivelul său istoric de jos în 2013, de 39%. Se observă că țările nou venite, printre care și România, au un grad de încredere mai mare în instituțiile europene, în România, tot în 2013, s-a înregistrat cel mai scăzut nivel – de 49%.

Deși România se confruntă cu numeroase probleme care trebuie rezolvate pe termen scurt, majoritatea ținând de sfera socioeconomică, rezolvarea lor nu trebuie să ignore nevoile generațiilor viitoare și protejarea mediului. Nu putem exploata la nesfârșit resursele naturale, economice, umane fără a le regenera și a le raționaliza utilizarea, managementul eficient al acestora fiind inerent.

BIBLIOGRAFIE

1. Câmpean V. Dezvoltarea durabilă și managementul mediului. București: Editura Pro Universitaria, 2009.
2. Lele Sharachchandra M. Sustainable development: A critical review, World Development 19 (6): 607-621, 1991. <http://public.wsu.edu/~susdev/Lele91.html>
3. Pohoată, I. (2012), Strategii și politici europene de dezvoltare durabilă. Centrul de Studii Europene, Universitatea „Al.I. Cuza”, Iași, p. 4
4. Tocan M., Duduman St.-G. Sustainable development-strategic goal of the knowledge based economy, IDEAS Working Paper Series from RePEc, 2010.
5. Strategia de Dezvoltare Durabilă a Uniunii Europene revizuită, CONSILIUL UNIUNII EUROPENE. Bruxelles, 26 iunie 2006, 10117/06 http://strategia.cndd.ro/dbimg/27_fisiere_fisier.pdf
6. Council of European Union, Renewed EU Sustainable Development Strategy, Bruxelles, 9 iunie 2006.
7. EUROPA 2020 - O strategie europeană pentru o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii, CE, Bruxelles, 3.3.2010,
8. https://www.mae.ro/sites/default/files/file/Europa2021/Strategia_Europa_2020.pdf

9. <http://www.bnr.ro/DocumentInformation.aspx?idInfoClass=6885&idDocument=22336&directLink=1>
10. http://ec.europa.eu/environment/basics/green-economy/sustainable-development/index_ro.htm
11. Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators/social-inclusion>
12. www.mmuncii.ro/j33/images/...in.../2014-12-29_HG_SIncluziune-Anexa1.pdf
13. Eurostat, 2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators/demographic-changes>
14. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Sustainable_development_public_health
15. European Commission, *Health inequalities in the EU — Final report of a consortium*, December 2013, http://ec.europa.eu/health/sites/health/files/social_determinants/docs/healthinequalitiesineu_2013_en.pdf
16. Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Sustainable_development_public_health
17. European Environment Agency (EEA), <http://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/report/4-resourceefficiency>
18. Renewables 2014 Global Status Report, http://www.ren21.net/Portals/0/documents/Resources/GSR/2014/GSR2014_full%20report_low%20res.pdf
19. Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators/sustainable-transport>
20. State of nature in the EU, EEA Technical report, No 2/2015, <http://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu>
21. EEA (2009), *Water resources across Europe — confronting water scarcity and drought*, EEA Report N° 02/2009, Copenhagen.
22. Tudorache D. /Coord. Strategia națională de dezvoltare a ecoturismului în România, septembrie, 2009, <http://turism.gov.ro/wp-content/uploads/2016/02/Strategia-na%C5%A3ional%C4%83-de-dezvoltare-a-ecoturismului-%C3%AEn-Rom%C3%A2nia-Faza-I-2009.pdf>
23. Mazilu Mirela. Turismul – o relație privilegiată cu dezvoltarea durabilă. În: Revista de Marketing Online. Vol.1, Nr. 4.
24. Smaranda J.S. Managementul turismului în ariile naturale protejate. Cluj-Napoca: Editura Risoprint, 2008.
25. OMT. Master Planul pentru Dezvoltarea Turismului Național 2007-2026, p. 1
26. http://www.utgjiu.ro/revista/ec/pdf/2007-01/105_Chepea%20Alina%20Mihaela.pdf
27. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Sustainable_development_global_partnership
28. Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators/good-governance>
29. European Commission (2012), 29th Annual Report on Monitoring the Application of EU Law, COM (2012) 714 final, Brussels.

STATUL DE DREPT. CADRUL TEORETIC ȘI PROVOCĂRILE AJUSTĂRII PRACTICE

Alexandru ROȘCA, *doctor,*
Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei

Rezumat

Acest studiu analizează diferențele istorice de abordări, provocările definirii, caracteristicile esențiale și importanța procedurală a unei valori democratice fundamentale a vieții sociale europene – a statului de drept. Pornind de la importanța consacrată a ideii în Uniunea Europeană, ne concentrăm asupra diferențelor istorice de abordare între noțiunile de „domnie a legii” și „stat de drept”, analizăm definițiile dominante și inventariem caracteristicile unui stat de drept modern și democrat. Ne vom concentra, de asemenea, asupra unor elemente cruciale ce îi asigură eficiența, precum răspunderea verticală și cea orizontală. În final, vom elucida perspectiva actuală a Uniunii Europene asupra situației statului de drept în Republica Moldova, precum și unele provocări ale domniei legii din perspectiva conceptelor teoretice enunțate.

Statul de drept este coloana vertebrală a oricărei democrații constituționale moderne, unul dintre principiile fondatoare care decurg din tradițiile constituționale comune ale statelor membre ale Uniunii Europene și, ca atare, una dintre principalele valori pe care se bazează Uniunea. Împreună cu democrația și drepturile omului, statul de drept este, de asemenea, unul dintre cei trei piloni ai Consiliului Europei și este susținut în preambulul Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Diferitele constituții și sisteme judiciare ale statelor membre ale Uniunii Europene sunt, în principiu, concepute și echipate pentru a proteja cetățenii împotriva oricărei amenințări la adresa statului de drept. Conținutul precis al principiilor și standardelor care decurg din statul de drept poate să varieze la nivel național, în funcție de sistemul constituțional al fiecărui stat membru. Totuși, Curtea de Justiție a Uniunii Europene și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, precum și documentele elaborate de Consiliul Europei furnizează o listă neexhaustivă a acestor principii, incluzând legalitatea, care implică un proces transparent, responsabil, democratic și pluralist de adoptare a legilor; securitatea juridică; interzicerea arbitrarității puterilor executive; instanțe independente și imparțiale; control jurisdicțional efectiv, inclusiv respectarea drepturilor fundamentale; egalitatea în fața legii. Toate aceste prin-

cipii depășesc orizontul formal și procedural, fiind realmente vehiculul care asigură respectarea democrației și a drepturilor omului în Uniunea Europeană.

Respectarea statului de drept este în mod intrinsec legată de respectarea democrației și a drepturilor fundamentale: nu există democrație și respect pentru drepturile fundamentale fără respectarea statului de drept, și invers. Drepturile fundamentale sunt eficiente numai dacă sunt justificabile. Democrația este protejată dacă rolul fundamental al sistemului judiciar, inclusiv al instanțelor constituționale, poate asigura libertatea de exprimare, libertatea de întrunire și respectarea regulilor care reglementează procesul politic și electoral. În Uniunea Europeană, statul de drept este de o importanță deosebită. Respectarea statului de drept nu este doar o condiție pentru protecția tuturor valorilor fundamentale, ci și o condiție prealabilă pentru susținerea tuturor drepturilor și obligațiilor care decurg din tratate și din dreptul internațional. Încrederea tuturor cetățenilor Uniunii Europene și a autorităților naționale în sistemele juridice ale tuturor celorlalte state membre este vitală pentru funcționarea întregii Uniuni Europene ca „un spațiu al libertății, securității și justiției fără frontiere interne”.

Cum s-a ajuns la acest rol al statului de drept pentru Europa și ce înseamnă existența, explicit admisă, a unor variații ale conținutului acestei noțiuni între statele ce o constituie? Avem nevoie aici de o perspectivă istorico-conceptuală. Or, istoric, avem două accepțiuni majore ale noțiunii: una, cea a „domniei legii” (*rule of law*), ce provine din sistemul juridic englez, și alta, continentală, ce ține de noțiunea propriu-zisă de „stat de drept” (*Rechtsstaat*, *État de droit*).

F. Hayek afirma că britanicii au învățat lumea întregă ce este domnia legii (*rule of law*) [1, p.125]. Într-adevăr, dincolo de praxisul istoric, care îi face dreptate Britaniei, una dintre primele abordări teoretice se găsește în operele lui A.V.Dicey, care descrie domnia legii ca o trăsătură a instituțiilor politice din Anglia, ce poate fi percepută în trei modalități posibile: (1) nimeni nu poate fi pedepsit sau supus legal unei suferințe, corporale sau materiale, decât în cazul unei explicite încălcări a legii; (2) nimeni nu este mai presus de lege (...) fiecare, indiferent de rangul sau condiția sa, face obiectul legii ordinare și se află sub jurisdicția curților ordinare, (3) supremația legilor ordinare, pentru că în Anglia principiile domniei legii sunt un rezultat al deciziilor judiciare, în timp ce în alte state drepturile indivizilor se consacră reieșind din prevederile constituționale. [2, p. 15]

Versiunii britanice a democrației liberale îi este proprie o complementaritate între conceptele domnia legii și suveranitatea parlamentară. Situația bri-

tanică era specifică: confruntarea Monarhiei și Parlamentului din sec. XVII a rezultat în preluarea controlului mașinăriei de stat asupra clasei burgheze, schimbarea colosală a viziunii și atitudinii. Burghezia britanică a devenit ea însăși Stat, și a trăit fără frustrarea unui guvern, care ar periclita existența și drepturile ei. Pe continent, în special în Germania, situația era diferită și burghezia emergentă trebuia să se protejeze de un stat pe care, eventual, nu l-ar putea controla. Astfel, puterea legiuitorului era în sine supusă statului de drept, printr-o relație subordonată a statului vizavi de legea încapsulată în conceptul *Rechtsstaat*.

Rechtsstaat-ul este o teorie a unui guvern limitat, unde legitimarea unui stat constituțional are drept premise niște aspecte ale mediului legal prin care este exercitată puterea politică, anume structura de reguli abstracte ale statutelor legale, autonomia puterii judiciare, precum și faptul că administrația este restrânsă de lege și are o construcție „rațională” [3, p. 100]. R. von Mohl a folosit, în premieră, termenul propriu-zis de *Rechtsstaat*, contrastându-l cu statul polițienesc aristocratic. F. Hayek considera *Rechtsstaat*-ul o versiune germană a conceptului *rule of law*, așa cum s-a dezvoltat în Anglia până la sfârșitul sec. al XVIII-lea, deși era mai cuprinzătoare și mai sistematică decât noțiunea engleză, ca rezultat al instaurării mai puternice pe continent al monarhiei absolute. Astfel, în concepția lui Hayek, dreptul premerge statului, în perfectă armonie cu ordinea însăși a cuvintelor în noțiunea de *Rechtsstaat*. Hayek încorporează în ideea statului de drept faptul că legea să fie abstractă, adresată tuturor, iar guvernul cu agențiile sale să fie și el responsabilizat prin lege [4, p. 63]. Statul de drept, ca limitare a puterii întregului guvern, era pentru el un ideal, o regulă extra-legală, care nu poate fi ea însăși o lege, ci poate exista doar ca opinie de guvernare cu privire la atributele pe care ar trebui să le dețină legile bune (și aici putem vedea similitudinea jurisprudențială a acestei abordări cu cea a *Grundnorm* la H. Kelsen). „Este un principiu meta-juridic ... nu o regulă a legii, ci o regulă despre lege, o doctrină meta-legală sau un ideal politic”. [5, p. 163] Această viziune naturalisă, pe care Hayek o recunoștea când vorbea despre „relația istorică strânsă între idealul de *Rechtsstaat* și *Naturrecht*”, a avut și o reacție din partea dreptului pozitivist, și cel mai evident exemplu ar fi Kelsen, care, practic, a sinonimizat noțiunile de „domnie a legii” și „stat”. Domnia legii, în viziunea kelseniană, nu înseamnă restrângerea puterii legislative, astfel nu are cum să garanteze libertatea individului, ci doar posibilitatea ca acesta să poată să prevadă, într-o oarecare măsură, activitatea de aplicare a legii. [6, p. 103] Minusurile acestei abordări

sunt evidente, un exemplu putând servi Germania nazistă, unde *Rechtsstaat*-ul servea unor scopuri abjecte (de aici și faimosul caz, intrat în toate manualele de jurisprudență occidentală și faimoasa dezbateră Hart-Fuller: *the grudge informer case*). Așa cum o spune Hayek, pozitivismul, personificat de Kelsen, i-a lăsat pe gardienii dreptului neînarmați în fața unor guverne brutale și autoritare. „După ce au fost convinși să accepte o definiție a legii conform căreia orice stat este un stat de drept, gardienii dreptului nu au avut decât să acționeze urmând punctul de vedere retrospectiv al lui Kelsen, acela că, „din punctul de vedere al științei legale, legea (Recht) guvernului Nazi era lege (Recht). Putem să o regretăm, dar nu putem să o negăm”. [7, p. 56]

Statul de drept (*Rechtsstaat*), în varianta pozitivistă, dezvoltă trei trăsături esențiale:

- scopul care îl legitimează este susținerea scopurilor vitale ale cetățenilor. Aspecte ca moralitatea sau religia sunt în afara preocupărilor statului de drept;
- pentru a asigura libertatea personală și a face posibilă autorealizarea, *Rechtsstaat*-ul poate să depășească protecția prin lege a indivizilor – în acest caz, manifestă niște funcții pe care Böckenförde le numește „*Polizeiaufgaben*”, deci funcții polițiste. Astfel de funcții sunt securitatea militară, protecția integrității corporale, ba chiar furnizarea bunăstării sociale;
- statul trebuie să fie organizat în conformitate cu niște principii raționale. Acestea își găsesc sursa, în particular, într-o cetățenie autentică, caracterizată prin libertăți civice, egalitate în fața legii, reprezentare și participare în cadrul organelor legislative, independența justiției și supremația legii. De multe ori, acest al treilea aspect al *Rechtsstaat*-ului este numit, generic, „constituționalism”. La acest moment putem să atragem atenția asupra faptului că „supremația legii”, ultima pe lista atributelor unei cetățenii autentice, ar putea fi, în mod justificat, contopită cu „rule of law”. Ultimul concept, din această perspectivă, se înfățișează ca un component al *Rechtsstaat*-ului.

Acestei viziuni i se poate adăuga poziția lui J. Raz, care susține că legile trebuie să aibă certe caracteristici, încât să poată ghida comportamentul uman: caracterul prospectiv, deschis și clar, pentru că oamenii nu pot fi ghidați și nu se pot supune legilor care nu au fost încă introduse, sau pe care pur și simplu nu le pot înțelege; caracter stabil; existența unor reguli și proceduri clare pentru elaborare; garanții ale independenței sistemului judiciar, opacitatea lui pentru presiunile externe; respectarea principiilor justiției naturale, care necesită o audiere deschisă și echitabilă pentru toate părțile la procedură; competența instanțelor de a examina modul în care celelalte principii sunt

armonizate cu ideile statului de drept; accesibilitatea instanțelor; agențiile de prevenire a criminalității nu trebuie să perverteze legea. [8, p. 214-218]

Apropiindu-ne de legătura intrinsecă dintre democrație și stat de drept, trebuie să subliniem, urmându-i pe L. Diamond și L. Morlino, că statul de drept este una dintre dimensiunile procedurale fundamentale ce denotă calitatea democrației (alături de participare, competiție și posibilitatea tragerii la răspundere). [9] Așa cum reiese din principiile lui Raz, statul de drept înseamnă că toți cetățenii sunt egali în fața legii și că legile sunt ele însele non-retroactive, clare, cunoscute în mod public, universale, stabile și corect și consecvent aplicate tuturor cetățenilor de către judecători independenți. Aceste caracteristici sunt esențiale pentru orice ordine civilă și o cerință de bază pentru consolidarea democrației. O democrație „calitativă” puntează la capitolul unui stat de drept viguros în următoarele privințe:

- Legea este aplicată în mod egal tuturor cetățenilor, inclusiv oficialilor de stat. Nimeni nu este mai presus de lege;
- Statul de drept este suveran peste întreaga țară, fără a lăsa teritorii dominate de crimă organizată, oligarhi locali sau șefi politici care sunt mai presus de lege;
- Corupția este minimizată, detectată și pedepsită în ramurile politică, administrativă și judiciară ale statului;
- La toate nivelurile, burocrăția de stat aplică legile în mod competent, eficient și universal și își asumă răspunderea în caz de eroare;
- Forțele de poliție sunt profesionale, eficiente și respectă drepturile și libertățile garantate de persoane, inclusiv drepturile de procedură;
- Cetățenii au acces egal și neîngrădit la instanțe pentru a-și apăra drepturile și pentru a contesta procese între cetățeni sau între cetățeni și instituții publice;
- Justiția la toate nivelurile este neutră și independentă de orice influență politică;
- Hotărârile instanțelor judecătorești sunt respectate și aplicate de alte agenții ale statului;
- Constituția este supremă și este interpretată și apărută de o curte constituțională.

Statul de drept este baza pe care se bazează orice altă dimensiune a calității democratice. Atunci când statul de drept este slab, participarea celor săraci și marginalizați este suprimată, libertățile individuale sunt insuficiente, grupurile civice devin incapabile să organizeze și să susțină o cauză, cei cu resurse și

relații au acces mult mai facil la justiție și putere, corupția și abuzul de putere ating cote impunătoare, întrucât agențiile de responsabilizare orizontală nu sunt în măsură să funcționeze corect, concurența politică este distorsionată, aleșii nu mai sunt responsabili de facto în fața alegătorilor. Legăturile vitale pentru asigurarea responsabilității democratice sunt întrerupte.

Atingem aici o problemă centrală pentru statul de drept – răspunderea, și trebuie să ne oprim cu mai multe detalii la acest subiect. Într-o democrație conducătorii trebuie să se supună la două tipuri de responsabilitate – verticală și orizontală. [10, p. 140-141] Răspunderea verticală, spune R. Jenkins, ține de posibilitatea tragerii statului la răspundere de actori non-statali. Aceasta are două forme: electorală, ce rezultă din alegerile corecte și instituționalizate, prin care cetățenii pot schimba partidul și funcționarii din guvern, și societă-lă, exercitată de grupuri și chiar de indivizi care încearcă să mobilizeze siste-mul juridic pentru a impune cerințe statului și guvernului în vederea preve-nirii, reparației sau pedepsirii presupuselor acțiuni ilegale (sau inacțiunilor) săvârșite de funcționari publici. Al doilea tip de răspundere, cea orizontală, rezultă atunci când unele instituții de stat, autorizate în mod corespunzător, acționează pentru a preveni, repara sau pedepsi acțiunile (sau inacțiunile) presupuse a fi ilegale ale funcționarilor publici. Aceste tipuri de răspundere diferă într-un mod important. Răspunderea verticală sau electorală trebuie, prin definiție, să existe într-o democrație. Gradul și eficiența răspunderii societale și orizontale, prin contrast, variază în funcție de cazuri și perioade de timp. Or, tocmai răspunderea orizontală denotă funcționalitatea statului de drept. Aceste variații sunt relevante pentru încercările de evaluare a calității democratice. Lipsa unei societăți civile viguroase sau incapacitatea anumitor instituții de stat de a-și exercita autoritatea prescrisă față de alte instituții de stat (în special funcționarii aleși) este un semn al democrației defecte. În fond, există nenumărate modalități în care statul de drept poa-te fi subminat. Politicienii pot folosi legea ca o «armă politică» împotriva adversarilor politici și civili. Așa cum menționează J. Maravall, politicienii pot să submineze statul de drept prin instrumente democratice sau să mo-difice condițiile concurenței cu strategii care utilizează independența jude-cătorilor, prefăcând combinația dintre democrație și statul de drept într-o simplă normă, un stereotip ce nu reflectă lumea reală a politicii. [11, p. 264] În plus, există o tendință a cetățenilor individuali și a grupurilor de interese economice de a-și exercita propriile interese peste limita admisă de apărare a acestora împotriva diferitor atacuri. Cultură politică joacă, de asemenea, un

rol important în susținerea sau subminarea statului de drept: în multe țări (Republica Moldova nefăcând excepție) ideea statului de drept este diminuată de atitudinea culturală difuză, care consideră legea doar un impediment pentru a-și realiza interesele proprii, sau un instrument ostil în mâinile unei clase politice înstrăinate.

Condițiile fundamentale care contribuie la dezvoltarea statului de drept sunt difuzarea valorilor liberale și democratice atât în rândul poporului, cât și al elitei; o birocrație competentă și imparțială; mijloace instituționale și economice pentru punerea integrală în aplicare a unei legi. Aceste condiții nu sunt totuși comune și sunt foarte greu de creat de la zero, de unde și slăbiciunea statului de drept în multe democrații noi (și în unele mai vechi, de asemenea). Cea mai bună soluție este consolidarea treptată a independenței, capacității și autorității întregului sistem judiciar. Trainingurile și resursele financiare (inclusiv asistență externă generoasă) nu sunt suficiente decât dacă liderii democrației prezintă atât voința politică, cât și verticalitate și auto-restrângere. În plus, este nevoie de o societate civilă mobilizată și conștientă și de instrumente democratice eficiente de concurență, astfel încât alegătorii să poată remania funcționarii publici care împiedică reformarea statului de drept.

Un element crucial al statului de drept este și independența judiciară, un fenomen care ar trebui interpretat din perspectiva separației structurale, instituționale și de personal a puterilor, la care ne vom opri în continuare.

- **Separația structurală** presupune limitarea fiecărei ramuri a guvernului la exercitarea funcției proprii (neatentarea la asumarea funcțiilor și responsabilităților celorlalte ramuri) și existența unui sistem democratic eficient și durabil de control și echilibrare.

- **Separația instituțională** se referă la „clasica” divizare a funcțiilor puterii în legislativă, executivă și judecătorească, fiecare urmând a fi încredințată celei mai potrivite ramuri guvernamentale.

- **Separația de personal** se referă la ideea că persoanele din conducerea instituțiilor trebuie să dețină funcții separate, prevenindu-se astfel conflictul de interese.

De cele mai multe ori, pericolul la adresa independenței judecătorilor vine din zona politicului, atunci când politicienii corupți cu pârgii eficiente de control se afișează în capacitatea să destituie din funcții judecătorii, deciziile cărora le afectează interesele. Instrumente ce minimizează acest pericol, contribuind major la imparțialitatea judecătorilor, sunt considerate numirea judecătorilor pe viață sau iremovabilitatea acestora.

Dificultatea separării puterii executive și judiciare se poate observa în statutul procurorului, cu suprapuneri de executiv și judiciar. Deși nu aparțin domeniului judiciar, imparțialitatea și independența procurorilor atunci când se execută ordinele de la guvern trebuie garantată. Judecătorii curților constituționale care au fost desemnați politic și, în multe cazuri, au servit ca politicieni în parlamentele naționale, se confruntă cu provocări similare: se poate întâmpla să fie extrem de complicat să lași trecutul politic în urmă pentru a asigura o imparțialitate și o obiectivitate deplină. În plus, faptul că procurorii răspund numai în fața parlamentului, iar procurorul general este ales pentru un termen lung (în mediu – șapte ani sau chiar pe viață) din punctul de vedere al teoriei politice ar trebui să însemne că sistemul independent de urmărire penală devine a patra putere în sistemul de separație a ramurilor de putere.

Independența justiției față de presiunile externe poate fi susținută dacă judecătorii primesc un pachet atractiv de remunerație. Or, remunerația potrivită a personalului judiciar nu reduce doar vulnerabilitatea, cauzată de dependența de surse financiare suplimentare, dar poate, de asemenea, să atragă judecători competenți care ar fi ales o carieră în firmele de avocatură sau în sectorul privat. În recomandarea Consiliului European cu privire la independența, eficiența și responsabilitățile judecătorilor (2010) se stipulează: „Remunerarea judecătorilor trebuie să fie pe măsura rolului și responsabilităților lor și să aibă un nivel suficient pentru a-i face imuni la orice presiune menită să influențeze deciziile. Trebuie să existe garanții pentru menținerea unei remunerații rezonabile în caz de boală, concediu de maternitate sau de paternitate, precum și pentru plata unei pensii pentru limită de vârstă, care ar trebui să fie raportate în mod rezonabil la nivelul de remunerare a judecătorilor în exercițiu. Trebuie introduse dispoziții legale specifice care să instituie o măsură de protecție împotriva unei reduceri a remunerației care ar viza în mod specific judecătorii”.

Criteriile de calificare constituie un alt filtru important în protejarea independenței judecătorești, având o funcție dublă. În primul rând, dacă sistemul își selectează personalul prin competiție, calitatea actului judiciar crește prin aducerea în rândurile judecătorilor a celor mai bine pregătiți candidați. În al doilea rând, se diminuează dependența de actorii externi, care altfel ar putea să promoveze judecătorii pe alte motive, cum ar fi loialitatea, în detrimentul meritelor.

Dacă independența judiciară se referă, în primul rând, la separația puterilor, atunci responsabilitatea judiciară vizează proptiu-zis sistemul judiciar

și modalitatea acestuia de a se supune domniei legii. Or, chiar și în cazurile în care independența judiciară este garantată oficial, această stare de lucruri nu este suficientă pentru că o justiție independentă ar putea fi ea însăși iresponsabilă sau coruptă. Nu există nicio contradicție între independența și responsabilitatea justiției: în timp ce independența judiciară trebuie asigurată, judecătorii trebuie să fie trași la răspundere pentru acțiunile lor.

Se pot imagina situații când sistemul judiciar ar fi efectiv aservit de ramura executivă, în condiția existenței unor procese legale intentate împotriva reprezentanților acestuia din urmă. Totodată, judecătorii pot să estorcheze mită în mod sistematic din justițiabilii din sectorul privat. Este un caz ce ilustrează lipsa concomitentă a independenței și responsabilității judiciare.

Vulnerabilitatea sistemului judiciar în fața amenințărilor externe poate fi diminuată dacă autonomia judiciară este prevăzută de constituție, implicând atât aspectul financiar, cât și administrativ. Realizarea principiului autonomiei, independenței și imparțialității judecătorului se asigură, inclusiv, prin modul de numire, suspendare, demisie și eliberare din funcție a judecătorului. În societățile democratice tradiționale au fost constituite structuri instituționale de natură a realiza imperativele enunțate – consilii judiciare, numite și consilii superioare (supreme) ale magistraturii. Consiliul judiciar trebuie să aibă o influență decisivă în numirea, promovarea și disciplinarea judecătorilor. Să ne referim Recomandării Consiliului Uniunii Europene cu privire la independența, eficiența și responsabilitățile judecătorilor (2010) [12]:

- consiliile judiciare sunt organisme independente, stabilite prin lege sau prin constituție, care să garanteze independența puterii judecătorești și a judecătorilor individual și care să promoveze astfel funcționarea eficientă a sistemului judiciar;
- nu mai puțin de jumătate din membrii unor asemenea consilii trebuie să fie judecători aleși de către colegii lor de la toate nivelurile sistemului judiciar și cu respectarea pluralismului în interiorul sistemului judiciar;
- consiliile judiciare trebuie să demonstreze cel mai înalt grad de transparență față de judecători și societate, prin dezvoltarea unor proceduri prestabilite și prin decizii motivate;
- în exercitarea atribuțiilor lor, consiliile judiciare nu trebuie să interfereze cu independența individuală a fiecărui judecător .

În Republica Moldova, consiliul judiciar se numește Consiliul Superior al Magistraturii (CSM), o instituție fundamentală a statului, cu două categorii de atribuții: 1) de autoritate (cele exercitate de Plenul CSM sau de structurile din cadrul său în legătură cu atribuțiile de carieră a magistraților) și 2) strict

administrative (cele desfășurate în cadrul organizației, cu raporturi stabilite pe verticală și pe orizontală).

La nivelul fiecărui judecător, consiliul judiciar are următoarele misiuni [13, p. 3]:

- selectarea, numirea și promovarea meritocratică a magistraților, luându-se în considerare, pe lângă cunoștințele juridice temeinice, stăpânirea unor noțiuni de etică și chiar sensibilitate la problemele sociale;
- asigurarea disciplinei și deontologiei judiciare la un nivel care să nu permită verificarea legalității și temeiniciei hotărârilor judecătorești (căci acestea pot constitui obiect doar al căilor de atac);
- protecția imaginii justiției, pentru prezervarea încrederii în judecător.

În administrarea sistemului judiciar este important ca consiliul judiciar să își îndeplinească sarcinile într-un mod echitabil, meritocratic și transparent. În funcție de sarcinile atribuite și gradul factual al independenței, consiliile judiciare pot juca un rol important în asigurarea răspunderii judiciare prin detectarea abuzului de putere și a corupției în cadrul sistemului judiciar. Urmărirea neregulilor judiciare prin mecanisme eficiente de sancționare ar putea crește responsabilitatea judiciară, dar condiția-cheie este ca consiliile judiciare să poată acționa independent.

O provocare deja menționată a responsabilității judiciare este corupția. În cea mai simplă accepțiune, aceasta reprezintă abaterea de la obligațiile formale, motivată de câștigurile private. Mai specific, corupția judiciară poate fi definită ca „utilizarea autorității publice în beneficiul privat al personalului instanței atunci când această utilizare subminează regulile și procedurile care trebuie aplicate în procesul furnizării de servicii judecătorești”. [14] Analizând relația complexă dintre instituțiile judiciare și corupție, autorii diferențiază mai multe tipuri de corupție judiciară, dintre care mai importante sunt corupția administrativă și corupția operațională. Prima se referă la acte sau omisiuni legate de utilizarea autorității publice în beneficiul personal al reprezentanților instanței și care conduc la executarea necorespunzătoare și inechitabilă a hotărârilor judecătorești. Astfel de acte și omisiuni includ mituirea, extorcarea, intimidarea, traficul de influență și abuzul de proceduri judiciare pentru câștigul personal.

Pentru actorii politici există o miză certă în coruperea judecătorilor: a reduce costurile sau șansele de sancționare juridică. Astfel, controlul sistemului judiciar poate aduce beneficii importante actorilor politici, cum ar fi protecția

și influența politică. Or, tocmai aceasta se numește „corupție operațională”, care implică hotărâri judecătorești motivate politic și / sau modificări necorespunzătoare ale jurisdicției, prin care judecătorii au de câștigat din punct de vedere economic și al carierei ca rezultat al actului lor corupt. Corupția operațională are un caracter complex și ascuns, având, următorii indicatori: suprapuneri și contradicții de autoritate, lupte politice pentru accesul la resurse limitate, fluxuri manipulate de informații și relații personale de dependență și loialitate, o linie de separare slabă între serviciul public și politica de partid, un profesionalism insuficient al birocrăției, lipsa de responsabilitate administrativă și transparență și mecanisme de control politic și audit deficitare, amânarea deciziilor judecătorești și târăgănarea procedurilor.

Presiunea externă asupra justiției și relația jucătorilor cu actorii corupți cu abilități de veto politic și administrativ dezvăluie o legătură intrinsecă între cauzele și implicațiile corupției judiciare, o situație când sistemul judiciar este atât victimă, cât și perpetuatorul corupției. Actorii politici corupți încearcă să reducă eficacitatea sistemelor juridice și judiciare prin manipularea alocării resurselor și a numirilor în funcții-cheie. Resursele reduse fac dificilă combaterea corupției de către sistemul juridic, permițând corupției să se răspândească și mai mult. Prin urmare, un sistem judiciar slab devine o cauză, precum și o consecință a corupției.

Rezumând cele expuse, un stat de drept democratic prezintă o serie de dimensiuni și perspective esențiale. [15, p. 13] Putem începe cu cea a sistemului juridic, gradul în care acțiunea legii se extinde omogen pe întreg teritoriul statului. Sistemul juridic trebuie să se comporte uniform în raport cu diferite clase, sectoare economice și grupări societale. Trebuie să existe o recunoaștere generalizată a supremației Constituției și o instanță supremă care o interpretează și o protejează efectiv. Apoi există perspectiva statului, existența un stat care exercită un control eficient asupra întregului său teritoriu în cadrul juridic existent. În al doilea rând, ar trebui să existe instituții de stat autorizate și împuternicite în mod corespunzător pentru exercitarea responsabilității orizontale, inclusiv în ceea ce privește cazurile presupuse de acțiuni ilegale (sau inacțiuni) ale oficialilor aleși. Instituțiile statului ar trebui să trateze toate persoanele cu o atenție corespunzătoare și trebuie să existe mecanisme adecvate pentru prevenirea și remedierea situațiilor care ignoră această cerință. Dimensiunea curților și instituțiilor auxiliare ale acestora prevede că judecata trebuie să fie lipsită de influențe nejustificate din partea organelor

executive, legislative și private, iar sistemul judiciar nu trebuie să abuzeze de autonomia sa pentru urmărirea unor interese corporative limitate. Trebuie să existe un acces destul de echitabil și rapid la instanțe, diferențiat pe tipuri de instanțe, precum și aranjamente rezonabile și eficiente pentru a asigura accesul persoanelor și grupurilor sărace, analfabete și altfel defavorizate la instanțe și la un avocat competent. Poliția și alte forțe de securitate trebuie să respecte drepturile tuturor indivizilor, iar indivizii nu ar trebui să fie ținuți în închisoare sau supuși altor nelegiuiri care încalcă regulile de bază ale echității procedurale. În cele din urmă, închisorile ar trebui să fie în condiții adecvate demnității umane a deținuților. Dimensiunea instituțiilor statului prevede că toate instituțiile statului, dincolo de instanțele judecătorești, trebuie să-i trateze pe toți cu corectitudine, considerație și respect. Regulile care reglementează activitatea instituțiilor de stat ar trebui să fie clare, disponibile în mod public și adoptate în mod corespunzător. În plus, trebuie să existe mecanisme prompte și eficiente pentru a preveni, opri sau remedia încălcările de către stat a drepturilor cetățenilor. Din perspectiva contextului social, dincolo de dreptul de a se asocia în organizații politice, trebuie să existe dreptul de participare, cel puțin prin menținerea drepturilor cetățenești (și eventual a drepturilor muncitorești) ale membrilor. În plus, trebuie să existe drepturi și garanții adecvate pentru funcționarea diferitelor organizații sociale și pentru exercitarea responsabilității verticale a societății. În ceea ce privește drepturile civile și drepturile omului, trebuie investigat numărul, poziția socială, sexul, vârsta și localizarea geografică a persoanelor care sunt victime ale nerespectării standardelor sociale minime, discriminării, violenței fizice, inclusiv violența domestică și cea sexuală.

Tratatul de la Lisabona (2007) proclamă statul de drept (alături de democrație și drepturile omului) un numitor comun al politicilor și acțiunilor comune ale statelor membre ale Uniunii Europene. Însă acest rol al statului de drept nu a fost întotdeauna definit așa. Tratatul de la Maastricht a folosit sintagma „stat de drept” doar cu referire la cooperare în domeniul de dezvoltare, care ar trebui să contribuie la obiectivul dezvoltării și consolidării statului de drept, fără a clarifica dacă acest obiectiv este urmărit exclusiv în raportul dintre statele membre și statele terțe, sau dacă vizează și relațiile în cercul statelor membre. După publicarea Criteriilor de la Copenhaga în 1993, statul de drept apare în mod explicit ca un criteriu pe care trebuie să îl îndeplinească orice stat care dorește să adere la Uniunea Europeană

(criteriul 1: „Stabilitatea instituțiilor care garantează democrația, statul de drept, drepturile omului și respectarea și protecția minorităților”). Or, acest criteriu a fost definit ca unul care ar lansa procedura de negociere a admiterii în Uniunea Europeană. Statul de drept a fost tratat ca un capitol separat în toate rapoartele elaborate de Comisia Europeană la subiectul stadiul negocierilor cu fiecare stat aderent. Începând cu Tratatul de la Amsterdam (1997) se menționează, pentru prima dată, faptul că Uniunea Europeană are la bază, printre alte principii, statul de drept (art. „Uniunea este fondată pe principiile libertății, democrației, respectului pentru drepturile omului și libertățile fundamentale și statului de drept, principii care sunt comune statelor membre”). În consecință, statul de drept a fost considerat, începând cu anul 1997, o valoare comună pentru toate statele membre ale Uniunii Europene și un criteriu de ajustare pentru orice stat care și-ar fi dorit să facă parte din Uniunea Europeană. De fapt, Uniunea Europeană promovează conceptul statului de drept nu doar în contextul politicii de extindere, dar și în ceea ce privește Procesul de Stabilizare și Asociere, precum și Politica Europeană de Vecinătate. În același timp, Uniunea Europeană promovează statul de drept fără a fi adoptat o definiție oficială, „centralizată” a conceptului.

Reformele judiciare se află în centrul strategiei Uniunii Europene de promovare a statului de drept față de țările terțe. Adoptarea Criteriilor de la Copenhaga, care accentuau că țările candidate trebuie să atingă stabilitatea instituțiilor care garantează democrația și statul de drept, a marcat intensificarea promovării reformelor judiciare de către Comisia Europeană (CE). Interpretarea conceptului de „stat de drept” de către CE a fost în mare parte fondată pe conceptele de independență judiciară, capacitate judiciară, proces echitabil și funcționarea eficientă a sistemului de instanțe. Începând cu anul 1998, rapoartele anuale de extindere elaborate de CE pentru toate țările candidate și potențialii candidați au inclus o secțiune specifică intitulată „sistemul judiciar”, parte a „criteriilor politice”.

Apropierea graduală de standardele domniei legii a fost mereu o recomandare a Uniunii Europene pentru Republica Moldova. Acordul de Asociere semnat în 2014 obligă Republica Moldova să adopte o agendă de reforme ambițioase în domeniile-cheie, precum lupta împotriva corupției și justiția. Concluziile Consiliului Uniunii Europene din 15 februarie 2016 au subliniat, mai insistent ca altădată, principalele provocări și principalele domenii de reformă care trebuie abordate în Moldova. Acestea includ politizarea exce-

sivă a instituțiilor de stat, corupția sistemică (deci, o corupție încorporată în sistemul birocrăției de stat, prin care funcționarii „au nevoie” de venituri ilicite, pentru a-și recupera investițiile, prin care au ajuns în acea poziție socială), lipsa independenței sistemului judiciar, guvernanta sectorului financiar și investigarea insuficientă a fraudei bancare. Cu un sprijin extins din partea Uniunii Europene, Moldova a adoptat deja o serie de reforme. Acestea au scopul de a restabili independența sistemului judiciar și de a combate corupția, de a face administrarea publică mai eficientă. Sunt necesare eforturi suplimentare de reformă pentru a eficientiza instituțiile și procedurile statului de drept, care este dramatic afectat de corupția endemică, precum și de elaborarea unor politici inconsecvente. [16, p. 2] În 2016, o Comisie de experți a Uniunii Europene a realizat o evaluare a instituțiilor statului de drept (într-un sens îngust) și a prezentat recomandările. Printre acestea se numără asigurarea independenței și eficacității organelor de luptă cu corupția, asumarea responsabilităților șefilor de instituții pentru implementarea cu succes a Strategiei naționale anticorupție. Independența și răspunderea judecătorilor este adresată în recomandarea de a reglementa clar procedurile și criteriile de selecție a judecătorilor de către Consiliul Superior al Magistraturii și motivarea tuturor deciziilor Consiliului.

Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) și funcția de președinte al CSJ au un rol deosebit pentru viabilitatea statului de drept în Republica Moldova. CSM este un organ colegial compus din 12 membri, dintre care trei membri ex-officio – Ministrul Justiției, Președintele CSJ și Procurorul General, trei profesori de drept universitari numiți de Parlament și șase judecători aleși de către colegii lor, reprezentând toate cele trei niveluri de jurisdicție (primă instanță, recurs și instanțe supreme). Așa cum se vede, exact jumătate din numărul total de membri ai CSM sunt numiți prin procese politice, ceea ce îi predispune unei influențe din sfera guvernanților. Componența actuală a CSM oferă un rol semnificativ judecătorilor nominalizați politic, ceea ce influențează în mod direct modus operandi. Există totuși un proiect de lege privind modificarea Constituției pentru a modifica componența CSM.

Selectarea și promovarea judecătorilor este o problemă crucială în Moldova. Legislația, într-adevăr, prevede selecția și promovarea meritocratică: cu acest scop a și fost format organul pentru evaluarea candidaților la funcția de judecători, Colegiul pentru Selecția și Cariera Judecătorilor (în baza Legii privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor din

05.07.2012). Între altele, Colegiul oferă punctaj 1) candidaților la funcția de judecător potrivit criteriilor de selecție și 2) judecătorilor care solicită promovarea la o instanță judecătorească superioară, potrivit criteriilor de promovare corespunzătoare. Consiliul emite decizii motivate pentru fiecare candidat / judecător, cu puncte și scurte explicații pentru fiecare criteriu evaluat și punctajul final acordat. Deciziile sunt apoi prezentate CSM, urmează să propună candidații cu cel mai mare punctaj Președintelui / Parlamentului pentru numire / promovare.

Cu toate acestea, în majoritatea cazurilor, CSM nu a ținut cont de ierarhizarea prin punctaj a Consiliului de Carieră și nici nu a oferit explicații cu privire la selectarea candidaților cu punctaj mai modest. În perioada 2013-2016, CSM a ignorat în mod consecvent deciziile Consiliului de Carieră: cel puțin șase judecători au fost promovați de către CSM la Curțile de Apel și cel puțin 5 judecători au fost promovați la Curtea Supremă de Justiție Curtea Supremă, deși au avut puncte mai mici (sau chiar cele mai joase) acordate de Consiliul de Carieră. Situația este deosebit de tranșantă în ceea ce privește Curtea Supremă de Justiție, întrucât cei 5 judecători desemnați în perioada 2013-2016 cu puncte mai joase au fost aleși în cadrul a 8 concursuri, ceea ce înseamnă 62% din numărul total de numiri. [17, p. 14]

În altă ordine de idei, opțiunea de numire a judecătorilor Curții Constituționale pentru un al doilea mandat se recomandă a fi evitată categoric în viitor. Avocatul Poporului trebuie să aibă clar definit profilul, sarcinile și responsabilitățile. Trebuie sprijinit Institutul Național al Justiției ca o instituție-cheie pentru independența sistemului judiciar, consolidată independența Procuraturii Generale, inclusiv prin măsuri bugetare. Pentru a îmbunătăți calitatea jurisdicției, ar trebui sporit numărul judecătorilor din instanțele inferioare. Vorbind mai la general, pentru garantarea democrației și a statului de drept în Republica Moldova, din perspectiva vectorului european, este nevoie de asigurarea respectării drepturilor omului, adoptarea celor mai bune practici europene în ceea ce privește funcționarea sistemului judiciar, asigurarea transparenței instituțiilor judiciare și a procedurilor acestora, asigurarea integrității și a sentimentului de responsabilitate a celor implicați în administrarea justiției, asigurarea respectului față de cetățean ca beneficiar final al serviciului public furnizat de sistemul judiciar.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Machlup F. *Essays on Hayek*. Taylor & Francis, 2013. p. 125.
2. Slapper G. and D. Kelly . *The English Legal System*, Cavendish Publishing, London, 2003 p. 15
3. Posner R. A. *The Problematics of Moral and Legal Theory*. Harvard University Press, 2009 p.100
4. Shearmur J. *Hayek and After: Hayekian Liberalism as a Research Programme*. Taylor & Francis, 2002p. 63
5. Caldwell B. *The Market and Other Orders*. Taylor & Francis, 2014 p. 163
6. Bryan I., Langford, P., & McGarry, J. *The Foundation of the Juridico-Political: Concept Formation in Hans Kelsen and Max Weber*Taylor & Francis, 2015 p.103
7. Hayek F. A. *Law, Legislation and Liberty, Volume 2: The Mirage of Social Justice*. University of Chicago Press, 1978 p.56
8. Raz J. *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*, OUP Oxford, 2009. p. 214-218
9. Diamond L., Morlino L., & Meeting A. P. S. A. *Assessing the Quality of Democracy*. Johns Hopkins University Press, 2005. p. 13.
10. Shah A. *Performance Accountability and Combating Corruption*. World Bank, 2007. p.140-141
11. Przeworski A., & Maravall J. M. *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge University Press, 2003. p. 264
12. Recomandarea CM/Rec 12 a Comitetului Miniștrilor către statele membre cu privire la judecatori: independența, eficiența și responsabilitățile. Traducere neoficială: jud. Cristi Danileț. 2010. Disponibil la: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec\(2010\)_12&Language=lanRomanian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=tr](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec(2010)_12&Language=lanRomanian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=tr), (accesat 07.11.2017).
13. Danile C., Koetz A., Graur I. *Analiza funcțională a Consiliului Superior al Magistraturii*. Chișinău, 2014, p. 3.
14. Hipper A. M. *Beyond the Rhetorics of Compliance: Judicial Reform in Romania*. Springer Fachmedien Wiesbaden. 2015.
15. Diamond L., Morlino L., & Meeting A. P. S. A. *Assessing the Quality of Democracy*. Johns Hopkins University Press, 2005. p. 13
16. Joint Staff working document: Association Implementation Report on the Republic of Moldova. European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. Brussels, 10.3.2017 SWD 110 final, 2017. p. 2
17. State capture: the case of Republic of Moldova. Transparency International Moldova, 2017, p. 14.

OPȚIUNI DE EXPLOATARE A MINEREURILOR DIN ROMÂNIA CA ȚARĂ MEMBRĂ A UNIUNII EUROPENE

Cristian SIMA, *doctor, conferențiar universitar,*
Centrul de Economie a Industriei și Serviciilor,
Institutul Național de Cercetări Economice „Costin C. Kirițescu”,
Academia Română

Rezumat

Aderarea la Uniunea Europeană la 1 ianuarie 2007 a presupus încetarea sau reducerea treptată a activității de extracție a minereurilor pentru cupru, fier, plumb și zinc din cauza ineficienței economice și a problemelor de mediu. De asemenea, a apărut necesitatea de a moderniza anumite capacități de producție pentru încadrarea în standardele europene. Ca stat membru al Uniunii, accesul industriei miniere românești la piețele europene a crescut și a creat oportunități investiționale și comerciale. Cu toate acestea, industria mineralelor impune modernizarea capacităților existente și investiții în capacități noi pentru a deveni competitivă la nivel global.

1. Resursele minerale într-o economie globalizată

Pe plan mondial, resursele minerale reprezintă un domeniu unde mizele politice și teoretice sunt indisolubil legate, deoarece revendicările privind exploatarea lor, fondate pe noile geopolitici la scară mondială, se sprijină pe o argumentație teoretică bazată pe limitele analizei neoclasice, cât și pe eșecurile sale în materie de gestiune și, mai apoi, pe noile teorii și metodologii prospective ale economiei politice moderne. Reflectând asupra luării în considerare a consecințelor degradării mediului, ca și a riscului epuizării resurselor naturale, conferințele și convențiile internaționale referitoare la buna utilizare a resurselor naturale s-au succedat și au ținut cont de situațiile geopolitice apărute la un moment dat.

În acest moment, resursele minerale, în diversitatea lor, sunt privite la scară mondială. Restrângerea numărului furnizorilor de resurse minerale în condițiile existenței unor solicitări crescute, venite din partea marilor consumatori, a determinat ca aceste resurse să fie redefinite politic ca „*georesurse*”. Pe de altă parte, cerințele industriei moderne au îmbogățit nomenclatorul resurselor minerale strategice. Au apărut cerințe noi de resurse necesare noilor tehnologii, în domenii de vârf, cum ar fi microelectronica, telecomunicațiile, industria auto etc.

Reuniunile internaționale privind consecințele exploatării resurselor minerale nu pot fi ignorate, deoarece sunt însoțite de semnăturile politicianilor, fapt ce implică măsuri de constrângere (cum ar fi reducerea emisiilor, limitarea folosirii cianurilor și a substanțelor puternic poluante sau a dioxidului de sulf), ca și reglementări pentru reducerea până la eliminare a practicilor periculoase. În trecut au fost stabilite principii cum ar fi recunoașterea că națiunile au dreptul suveran asupra resurselor naturale din cadrul frontierelor lor și respingerea noțiunii de patrimoniu comun al umanității, ca principiu al exploatării biodiversității, susținut la Conferința de la Rio de Janeiro din 1992. În decembrie 2015 a avut loc o Conferință Internațională la Paris, care, prin acordurile semnate, va înăspri condițiile de exploatare, transport și prelucrare a resurselor.

Dezbaterile ce privesc condițiile de exploatare a resurselor minerale nu s-au limitat numai la cadrul internațional, de acestea ocupându-se și administrațiile locale și asociațiile neguvernamentale, ca practici curente ale democrației. Drept efect, în câteva țări pioniere (SUA sau țările din nordul Europei) s-au impus legi dinainte stabilite privind deciziile de investiții și s-au reglementat procedurile de evaluare a avantajelor pentru colectivitate în ceea ce privește exploatarea resurselor și a daunelor produse asupra mediului, ca și acțiunile de ameliorare a acestuia.

În prezent, amploarea dezbaterilor este influențată de jocurile financiare care se cifrează la miliarde de dolari, cu atât mai mult cu cât cota acestora este deja transnațională (cum ar fi producerea pagubelor ecologice, ca și repararea lor) iar apariția noilor mize politice se înscrie în construcția unei noi ordini globale privind proprietatea statelor asupra resurselor minerale, subscrisă unei noi ordini mondiale a cărei valoare cardinală se bazează pe mecanismele pieței. Procesele generalizării piețelor ridică noi probleme referitoare la estimarea beneficiilor sau pierderilor legate de exploatarea resurselor neregenerabile.

În același timp, dezbaterile politice au consemnat și necesitatea punerii în valoare a unor noi resurse prin intermediul gestiunii celor deja exploatare. Importanța acestor dezbateri este explicată și de durata lor, ca și a conflictelor apărute din cauza pozițiilor antagonice în ceea ce privește exploatarea resurselor naturale și definirea noii geopolitici la scară mondială. Dezvoltarea noilor tehnologii care se bazează pe materii prime mai puțin folosite până acum a condus la conturarea altor abordări din partea societăților transnaționale. Mutațiile și complicațiile alianțelor care se fac și se desfac în funcție de resursa

luată în considerare, este peisajul geopolitic care redesenează noua hartă a modului de consum al resurselor naturale.

Regulile mizelor între state, firme multinaționale, ca și lobby-ul făcut de comunitățile locale cu privire la protecția mediului sunt rezultatele unor compromisuri politice decise la marile conferințe care și-au propus aceste obiective, înscrise în protocoale, convenții și declarații de intenție. În plus, convenția asupra diversității biologice de la Rio a furnizat un prim compromis politic între diferiții participanți la exploatarea și valorificarea industrială a minereurilor, deoarece s-a recunoscut, pe de o parte, dreptul suveran al tuturor participanților asupra resurselor din interiorul frontierelor lor, iar pe de altă parte, accesul străinilor la exploatarea resurselor în schimbul unei cote – redevențe- din valoarea lor. Compromisul făcut la Rio a deschis drumul unei prime întrebări asupra beneficiilor accesului la resurse, modalităților de control al acestui acces, repartiția beneficiilor legate de exploatarea unor noi resurse, ceea ce a constituit, sursa dezbaterilor asupra modului de însușire și gestiune a resurselor minerale care sunt supuse revendicărilor politice divergente.

Deși tabloul rezervelor geologice de minerale pe glob este relativ bogat și va continua să se îmbogățească prin noile descoperiri geologice și prin perfecționările tehnologice, oferta efectivă rămâne adeseori sub posibilitățile rezervelor, nu atât din cauza epuizării fizice a acestora, cât mai ales din motive economice. De exemplu, dezvoltarea prospecțiunilor și cercetărilor geologice, a extracției și preparării și a transportului substanțelor până la locul de consum necesită cheltuieli de investiții pe care țările, și în primul rând cele în curs de dezvoltare, le suportă greu, iar capitalurile străine au, adeseori, anumite rețineri în realizarea unor proiecte din cauza creșterii riscului investițiilor și a fluctuației prețurilor pe piața mondială.

Pentru țările mari consumatoare și, în același timp, mari importatoare de resurse se poate pune chiar întrebarea dacă de la o anumită proporție și de la un anumit volum de importuri de resurse în sus se mai poate păstra siguranța surselor de aprovizionare și preveni apariția unor perturbații în economie. Dependența prea mare a industriei naționale de importul de resurse puternic deficitar pe plan mondial înseamnă creșterea pericolelor apariției unor dezechilibre sau a unor perturbări în economia națională, provocate de izbucnirea unor crize în economia mondială. Aceasta, cu atât mai mult cu cât se apreciază că, în viitor, oferta de resurse naturale va înregistra în continuare o anumită tendință de restrângere având în vedere politica țărilor, inclusiv a

celor în curs de dezvoltare, producătoare de materii prime, de creare a unor ramuri industriale de bază și de dezvoltare a acelor ramuri ale industriei care să valorifice bogățiile naturale autohtone. Este o tendință firească izvorâtă din dreptul legitim al fiecărei țări de a dispune liber de propriile resurse și de a le valorifica și gestiona conform intereselor naționale.

În condițiile acestor tendințe se pune problema de a căuta soluții eficiente de adaptare a economiilor la noile situații privind resursele naturale, soluții care să aibă în vedere însă și nivelul de dezvoltare economică a țărilor importatoare de resurse.

Din păcate, în condițiile maximizării imediate a profitului, acțiunea spontană atât a cererii și ofertei pe piața resurselor, cât și a progresului tehnic nu este de natură să orienteze economiile naționale către protejarea bogățiilor naturale pentru evitarea rarefierii sau epuizării lor rapide.

Totodată, scăderea conținutului util din zăcămintele exploatare implică, de asemenea, tehnologii speciale de recuperare a unei cantități cât mai mari de metale din masa minieră extrasă și supusă prelucrării, care antrenează la rândul lor o sporire considerabilă a cheltuielilor de investiții, a eforturilor energetice și a costurilor de producție și ridică probleme deosebite de protejare a mediului înconjurător. De aceea, în ultimul timp o atenție deosebită se acordă recuperării și refolosirii metalelor, care, pe lângă faptul că aduc economii de resurse energetice, contribuie la conservarea rezervelor mondiale de resurse metalifere.

În aceste condiții, se reduce dependența cererii de metale de nivel de dezvoltare economică. Se pun acum probleme deosebite de economisire a resurselor minerale, în special a celor deficitare, de reciclare și refolosirea acestora și de creștere a gradului de valorificare. De altfel, modificările structurale petrecute în economia mondială, apariția și dezvoltarea unor noi ramuri cu consumuri reduse de metale, dar care încorporează un volum sporit de resurse umane determină noi orientări ale politicii economice a statelor.

Totodată, sub incidența modificărilor structurale care se petrec în economia mondială apar și noi orientări ale raportului în care se află cererea de metal, în special a celor de bază și nivelul de dezvoltare economică. În prezent, asistăm la un fenomen nou care se manifestă într-un număr tot mai mare de țări, și anume, diminuarea treptată a dependenței dezvoltării industriale de existența resurselor naturale. În țările unde baza de materii prime și energia se reduce treptat, în funcție fie de dezvoltarea accelerată a ramurilor prelu-

crătoare, fie de stagnarea sau reducerea rezervelor interne, ponderea importului în totalul consumului de resurse este din ce în ce mai mare. Edificatoare în acest sens este situația Japoniei, SUA și a unor țări din UE, care își acoperă, în cea mai mare parte, necesarul de metale din import.

Noile descoperiri geologice vor continua să îmbogățească tabloul rezervelor minerale de pe glob, asigurarea cererii mondiale pentru unele resurse rămânând încă o problemă dificilă a lumii contemporane din motive mai mult sau mai puțin economice. Zăcămintele noi descoperite au condiții mai grele de extracție, fiind situate în locuri mai puțin accesibile, sau au conținuturi reduse de substanțe utile, ceea ce necesită noi tehnologii de recuperare a substanțelor utile.

Dependența din ce în ce mai mare a industriilor naționale de piața mondială a materiilor prime, în special a celor deficitare, poate conduce la un moment dat la noi dezechilibre și perturbări ale economiei mondiale. Având în vedere politica țărilor în curs de dezvoltare, posesoare de resurse minerale, de protejare a bazei proprii de materii prime și de dezvoltare a unor ramuri prelucrătoare care să valorifice superior bogățiile naturale autohtone, se pun probleme deosebite de restructurare și de reorientare a economiei lor spre ramurile de vârf, cu consumuri materiale și energetice reduse.

Diminuarea consumurilor specifice datorită introducerii în producție a progresului tehnic conduce la reducerea cererii de resurse. La nivel global, atât în prezent, cât și în prognozele pe termen mediu și scurt cererea mondială de metale, în special a celor de bază, este satisfăcută. Deși pot apărea uneori dereglări datorită amânării executării unor proiecte din lipsa de mijloace financiare, sau din cauza diminuării capacității de absorbție a volumului producției de metale de către industrie, problema asigurării resurselor metalifere probabil nu se pune nici pe termen mai lung.

Odată cu dezvoltarea economică mondială, cu apariția posibilităților de procurare a resurselor din diferite colțuri ale lumii, dependența țărilor de piața mondială este din ce în ce mai puternică.

Disponibilitatea naturală a diferitelor resurse metalifere, distribuția lor geografică și geopolitică, costul extracției și preparării acestora, consumurile de resurse energetice pe care le necesită, transportul lor etc. dau imaginea de ansamblu a raportului în care se află aceste resurse față de nivelul de dezvoltare economică. Considerăm că, în viitor, acest raport va fi influențat în mod hotărâtor de costurile energetice și de cele de extragere a metalelor, mai ales datorită trecerii la minereuri cu conținuturi din ce în ce mai scăzute, cu grad mare de impurități și cu condiții dificile de exploatare.

Țările dezvoltate industrial, care posedă rezerve de resurse metalifere (ca SUA, Australia, Canada, Suedia etc.), caută, pe de o parte, să-și protejeze patrimoniul național, iar pe de altă parte, să-și valorifice superior aceste resurse.

Țările dezvoltate industrial care nu posedă resurse metalifere sau au aceste resurse în cantități insuficiente își orientează în ultimul timp producția în direcția ramurilor cu înaltă eficiență și consumuri reduse. Prin produsele superior prelucrate pe care aceste țări le oferă spre vânzare pe piața mondială ele își acoperă cu prisosință cheltuielile valutare necesare achiziționării resurselor din import.

Țările în curs de dezvoltare, posesoare de resurse minerale, își orientează politica economică în special spre dezvoltarea industriei naționale de primă prelucrare, dar și spre comercializarea acestor resurse pe piața mondială la prețuri avantajoase. Totuși, aceste țări, pentru a-și acoperi necesarul intern de produse superior manufacturate, sunt nevoite să exporte cantități apreciabile de minereuri.

Pentru majoritatea resurselor minerale neenergetice, rezervele cunoscute sunt concentrate în anumite regiuni sau țări care constituie, de altfel, și cele mai importante regiuni prelucrătoare. Acest fapt determină atragerea unor investiții mari de capital pentru exploatarea respectivelor zăcăminte. Totodată, activitățile extractive, având asigurate infrastructurile economico-sociale corespunzătoare, stimulează dezvoltarea activităților de cercetare și exploatare pe aceleași teritorii sau în regiunile limitrofe, mai ușor accesibile și care oferă avantaje economice mai mari.

Ca atare, interdependențele existente între cele trei activități de cercetare, prospectare și extracție, stimulează dezvoltarea, existând influențe reciproce între exploatarea unor rezerve de minereuri și extinderea exploatarei zăcămintelor de resurse minerale în principal în țările cu tradiție. De aceea, între activitățile de exploatare a zăcămintelor de substanțe minerale și diferitele procese de prelucrare industrială nu mai există o strânsă legătură; industria siderurgică și metalurgia neferoasă, de exemplu, se dezvoltă independent de locul de extracție a resurselor respective.

Schimbările ce s-au produs pe plan mondial, în ceea ce privește sursele de aprovizionare cu substanțe minerale care susțin dezvoltarea industriei și trecerea de la situația de autoconsumator de materii prime la cea de importator, mai ales de la mari distanțe, au provocat multiple transformări din punct de vedere economic și tehnologic. Astfel, importul de materii prime a început să constituie baza dezvoltării unor ramuri industriale naționale în tot mai multe țări.

Cu toate eforturile de descoperire a noi perimetre și de lărgire a ariei geografice de exploatare a zăcămintelor cunoscute de substanțe minerale, extracția acestora rămâne concentrată într-un număr relativ restrâns de țări. Luată în ansamblu, producția mondială de substanțe minerale este concentrată în proporție de 70-75% în 12 țări, din care aproximativ 50% le reprezintă țările în curs de dezvoltare. Prin creșterea capacităților miniere au sporit disponibilitățile la export, creându-se astfel premisele intensificării comerțului internațional în acest domeniu. Fluxurile privind schimburile comerciale cu minereuri se extind de la nivelul regional și al țărilor vecine la nivel mondial, la distanțe mari și foarte mari.

Extinderea comerțului internațional cu minereuri a fost posibilă ca urmare a introducerii noilor tehnologii de concentrare, aglomerare și de transport la mari distanțe. Pentru a asigura eficiența transportului de la locul de extracție până la consumator s-a pus un accent deosebit pe calitatea minereurilor. De exemplu, prin mărirea conținutului de la 51% la 62% Fe se reduc cheltuielile de transport pe unitatea de conținut util cu 20%. Totodată, a crescut capacitatea de transport maritim, auto și feroviar, depunându-se eforturi pentru reducerea cheltuielilor de transport, în cazul transportului minereurilor la mari distanțe.

Dezvoltarea economică și utilizarea unor tehnologii avansate de prelucrare primară au determinat o nouă împărțire a producției mondiale de minerale. Astfel, o parte tot mai mare a producției mondiale de materii prime minerale este prelucrată în țările dezvoltate, iar o parte relativ restrânsă în țările în curs de dezvoltare posesoare de importante zăcăminte de resurse minerale neenergetice.

De exemplu, doar 10% din totalul producției de bauxită extrasă este prelucrată și transformată în alumină și aluminiu în țările posesoare de zăcăminte. În cazul minereului de fier și de mangan extras partea care se prelucrează în țările posesoare de zăcăminte este de circa 15-30% la zinc, de circa 50% la plumb și de circa 70% la nichel. În medie, țările în curs de dezvoltare prelucrează local doar 30% din producția de minereuri extrase, restul de 70% fiind supus prelucrării în țările importatoare.

Diferențele mari între țări și regiuni, precum și între minerale în ceea ce privește gradele diferite de prelucrare, depind de o serie de factori, cum ar fi:

- necesarul de investiții și puterea investițională a țărilor;
- gradul de integrare a producției în industriile respective;
- nivelul tehnologiilor cerute și al consumurilor specifice de energie;

- înzestrarea din punct de vedere energetic a țărilor respective;
- mărirea și evoluția cererii etc.

Acești factori au o anumită mobilitate, o evoluție în timp în funcție de progresul tehnic și de nivelul dezvoltării economice a țărilor, de ritmul acestei dezvoltări, precum și de stabilitatea și interesele politice și economice pe care le au diferitele state și organisme internaționale în zonele respective.

Țările care posedă materii prime minerale tind, prin programele lor de dezvoltare economică, spre valorificarea propriilor bogății naturale pe baza dezvoltării ramurilor industriale respective, prelucrării acestor bogății și restrângerii treptate a exporturilor de produse minerale brute.

Realizarea acestor deziderate este posibilă dacă va avea loc extinderea și adâncirea proceselor de prelucrare a producției de minerale, ceea ce va influența restructurarea comerțului mondial în ceea ce privește fluxurile de mărfuri pe grupe de țări și, în special, fluxurile mărfurilor din domeniul metalurgic. De altfel, balanța comerțului internațional cu mărfuri ale industriei metalurgice reflectă efectele nivelului de dezvoltare al unor țări, dar și necesitatea restructurărilor care trebuie să aibă loc în economia mondială și în relațiile comerciale dintre țări.

Din ce în ce mai puternic se manifestă însă dorința multor țări în curs de dezvoltare, posesoare de resurse minerale, de a trece la industrializare prin extinderea prelucrării mineralelor extrase. În același timp, unele țări importatoare dezvoltate se ocupă de crearea, în țările în curs de dezvoltare, a unor complexe industriale de extracție și de prelucrare primară, a resurselor naturale pentru a obține semifabricate, în special prin efectuarea de investiții directe și prin acordarea de credite pe termen lung rambursabile prin produse. Acest sprijin este explicat de faptul că țările dezvoltate sunt interesate de asigurarea bazei proprii de aprovizionare cu materii prime, evitând totodată extinderea pe propriile teritorii a unor procese tehnologice puternic poluante și energointensive. De aceea, prin prelucrarea superioară a semifabricatelor importate din țările în curs de dezvoltare, țările cu tradiție în domeniul metalurgic pot obține multiple avantaje cu efecte favorabile din punct de vedere economic, ecologic și energetic.

Sistemul tarifelor vamale este folosit, în mod frecvent, de țările dezvoltate, pe de o parte, pentru stimularea țărilor în curs de dezvoltare să exporte minerale brute, iar pe de altă parte, pentru a le împiedica pe cale economică să exporte produse manufacturate. Astfel, tarifele vamale cresc odată cu trecerea la stadii superioare de prelucrare.

2. Noile orientări ale Uniunii Europene de asigurare a industriei cu resurse minerale din surse interne

La nivelul UE, industria depinde în cea mai mare măsură de aprovizionarea cu materii prime de pe piețele internaționale, mai ales cu minereuri și metale neprelucrate. Aceasta se confruntă cu mai multe probleme în ceea ce privește accesul atât la materiile prime primare, cât și la cele secundare, de-a lungul întregului lanț de exploatare și producție (explorare, extracție, prelucrare/rafinare, reciclare și înlocuire). În acest context, în anul 2008 Comisia Europeană a emis o comunicare – „Inițiativa privind materiile prime – satisfacerea necesităților noastre esențiale pentru asigurarea creșterii economice și a locurilor de muncă în Europa” [COM (2008) 0699], iar mai târziu – comunicarea din 2 februarie 2011 – „Abordarea provocărilor de pe piețele de mărfuri și privind materiile prime” [COM (2011) 0025], în care Comisia a recunoscut că asigurarea unui acces fiabil și constant la materii prime este un factor important pentru competitivitatea UE.

La nivel European a fost lansată o strategie integrată destinată să răspundă nevoilor industriei europene, precum și diferitor provocări legate de accesul la alte materii prime altele decât cele de natură energetică și agricolă.

Strategia privind materiile prime minerale se bazează pe trei direcții diferite, astfel:

- asigurarea unor condiții de concurență echitabile în ceea ce privește accesul la resurse în țările terțe;
- încurajarea aprovizionării durabile cu materii prime din surse europene;
- creșterea eficienței resurselor și stimularea reciclării¹.

De asemenea, Consiliul a aprobat Inițiativa consolidată privind materiile prime în concluziile sale din 10 martie 2011 pe marginea abordării provocărilor privind materiile prime și de pe piețele de mărfuri. Și Parlamentul European a aprobat strategia prin Rezoluția sa din 13 septembrie 2011. În Raportul referitor la „O strategie eficientă privind materiile prime pentru Europa” [2011/2056(INI)], Parlamentul European a solicitat să fie informat periodic cu privire la evoluția materiilor prime fără impact energetic și cu privire la îndeplinirea obiectivelor inițiativei prin intermediul unui raport intermediar anual, care să se refere, printre altele, la coerența politicilor în ceea ce privește comerțul, la politicile de dezvoltare și de mediu, la implicațiile sociale, precum și la datele privind materiile prime critice.

¹ Raport al Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind implementarea inițiativei privind materiile prime, Bruxelles, 24.6.2013, COM(2013) 442 final.

Strategia adoptată privind materiile prime are și o dimensiune externă ce urmărește accesul echitabil și sigur la materii prime la nivel mondial, în condiții de concurență echitabile pentru toate părțile implicate în comerțul cu materii prime. UE a reușit să negocieze o serie de norme privind exportul de materii prime în acordurile comerciale bilaterale și multilaterale, precum și să monitorizeze și să asigure aplicarea normelor privind barierele comerciale care afectează materiile prime.

Totodată, Comisia întreprinde demersuri diplomatice legate de materiile prime pentru a garanta accesul la materii prime în condiții sustenabile. Acestui capitol i se va acorda o atenție deosebită în cadrul negocierilor comerciale în curs și viitoare.

Comisia Europeană analizează posibilitatea elaborării unei Comunicări privind parteneriatul european pentru inovare privind materiile prime, pentru a explica modul în care Comisia, statele membre, industria și mediul academic intenționează să colaboreze pentru a avansa planul strategic de implementare a parteneriatului ulterior în direcția unor progrese în materie de cercetare și inovare, cadru legislativ sau standardizare.

Unul dintre obiectivele concrete este lansarea unui număr de până la 10 proiecte-pilot cu scopul de a promova tehnologii de producere și prelucrare a materiilor prime primare și secundare, de a găsi înlocuitori pentru cel puțin trei aplicații ale materiilor prime critice și deficitare, precum și de a crea condiții-cadru mai bune pentru materiile prime în Europa².

Toate aceste demersuri au urmărit promovarea unor inițiative legislative privind utilizarea eficientă a resurselor și deșeurilor.

În acest context, Comisia Europeană va propune măsuri, ori de câte ori va fi necesar, pentru a elimina distorsiunile de preț care împiedică întreprinderile din UE să aibă acces la resurse esențiale pentru industrie la prețurile de pe piețele internaționale. De asemenea, Comisia va asigura neutralitatea politică cu privire la accesul la o utilizare eficientă și sustenabilă a resurselor naturale.

Ținând cont de necesitățile industriilor de vârf din țările dezvoltate ale UE, în iunie 2010, Comisia Europeană a stabilit o metodologie pentru identificarea materiilor prime considerate a fi critice pentru UE. Pentru aceasta, s-a

² În contextul celei de-a doua direcții privind materiile prime, în 2014 Comisia a publicat un raport referitor la indicatorii privind politicile naționale în materie de minereuri, care va analiza activitatea statelor membre cu privire la acordarea autorizațiilor și amenajarea teritoriului, și va lansa o consultare publică pentru a analiza, împreună cu toate părțile implicate, opțiunile politice în vederea unei posibile armonizări a unor aspecte legate de acordarea autorizațiilor și amenajarea teritoriului.

ținut cont de importanța economică a substanței utile, riscul în ceea ce privește aprovizionarea cu aceasta și riscul de țară privind zona din care provine (include componente ca stabilitatea politică și economică, nivelul de concentrare a producției) potențialul de substituție precum și rata de reciclare.

Inițial a fost alcătuită o listă de paisprezece materii prime critice: antimoniu, beriliu, cobalt, fluorină, galiu, germaniu, grafit, indiu, magneziu, niobiu, metale din grupa platinei, pământuri rare, tantal și tungsten. În general, aceste materii prime noi sunt deosebit de necesare în industrii de vârf, cum ar fi industria de apărare, energetică, industria spațială, electronică, telecomunicații etc. Multe din aceste materii prime există în România și au fost puse în evidență în zăcămintele înainte de 1989.

Lista materiilor prime critice, luată în considerare în multe țări ale UE, s-a dovedit a fi foarte utilă ca modalitate de a atrage atenția factorilor de decizie politică, pentru promovarea și coordonarea politicilor naționale în ceea ce privește aprovizionarea cu minerale și materiile prime critice, pentru adoptarea măsurilor de denaturare a comerțului cu materii prime critice, pentru promovarea cercetărilor (explorarea, substituirea, reciclarea) și accesul la zăcămintele în UE, pentru soluționarea problemei exporturilor ilegale ale produselor scoase din uz care conțin materii prime.

A treia direcție strategică, și anume creșterea eficienței resurselor și stimularea reciclării, include și inovarea în domeniul materiilor prime, care poate fi un factor-cheie pentru realizarea de progrese privind materiile prime. Inovarea în acest domeniu a fost inclusă în Strategia Europa 2020 privind o Uniune a inovării. Parlamentul European a făcut apel la Comisie să lanseze Parteneriatul european pentru inovare (PEI) privind materiile prime în Rezoluția sa din 13 septembrie 2011. Prin urmare, la 29 februarie 2012, Comisia a adoptat o comunicare care propunea un parteneriat european pentru inovare privind materiile prime.

Acest parteneriat are următoarele obiective concrete:

- să pună în practică acțiuni-pilot inovatoare (de exemplu, instalații demonstrative pentru explorare, extracție, prelucrare, colectare și reciclare);
- să creeze o rețea de centre de cercetare, educație și formare în domeniul gestionării durabile a materiilor prime;
- să utilizeze instrumente UE standardizate pentru prospectarea resurselor/rezervelor și o hartă geologică 3D;
- să instituie un sistem de modelare dinamică și prognoză a tendințelor, stabilind o legătură între cerere și ofertă, pe de o parte, și rezerve, pe de altă parte, și să finalizeze analiza ciclului de viață;

➤ să elaboreze o strategie europeană proactivă la nivel global cu privire la materiile prime minerale.

Tot în cadrul celei de-a treia direcții strategice în cadrul UE este urmărită stimularea utilizării eficiente a resurselor și promovarea reciclării. În acest context, se pune accentul pe o mai bună punere în aplicare și respectare a legislației UE în vigoare în domeniul deșeurilor pentru a promova reciclarea și folosirea eficientă a resurselor. Acțiunea va conduce, în viitor, la realizarea unei reevaluări a acquis-ului UE în materie de deșeurii, inclusiv o evaluare a sectoarelor în care legislația aplicabilă diferitor fluxuri de deșeurii ar putea fi îmbunătățită. Totodată, la nivel European este sprijinită activitatea de cercetare în cadrul acțiunilor-pilot privind eficiența resurselor, dar și acordarea stimulentei economice pentru sistemele de reciclare.

La nivelul UE, se încurajază colaborarea și schimbul intracomunitar de resurse minerale. Astfel, Comisia acționează în principal ca intermediar pentru schimbul de bune practici, deoarece multe dintre domeniile legate de industriile extractive intră în sfera de competență a statelor membre.

Pentru aceasta a fost stabilit un set de criterii în vederea promovării investițiilor în industriile extractive. Printre acestea enumerăm:

➤ definirea unei politici naționale privind minereurile, prin care să se asigure că resursele minerale sunt exploatare într-un mod viabil din punct de vedere economic, armonizată cu alte politici naționale, bazată pe principiile dezvoltării durabile.

➤ instituirea unei legislații coerente și unui cadru de informare adecvat;

➤ elaborarea unei politici de amenajare a teritoriului privind minereurile, care să cuprindă o bază de informații geologice digitale, o metodologie transparentă pentru identificarea resurselor minerale;

➤ identificarea și protejarea resurselor minerale (luând în considerare alte utilizări ale solului), inclusiv protecția acestora împotriva efectelor catastrofelor naturale;

➤ punerea în aplicare a unui proces de autorizare a explorării și extracției miniere, care să fie clar și ușor de înțeles, să ofere certitudine și să contribuie la raționalizarea procesului administrativ (de exemplu, introducerea termenelor de preaviz, a cererilor de permis în paralel).

3. Viziune și obiective strategice ale exploatării resurselor minerale în România

Punctele de plecare în conturarea viziunii asupra evoluției acestui sector trebuie să țină seama de faptul că, în prezent, industria extractivă din domeniul minereurilor feroase și neferoase își restrânge producția din cauza procesului de restructurare și închidere a minelor nerentabile. De asemenea, trebuie ținut cont și de faptul că unitățile industriale din metalurgia neferoasă (cu excepția aluminiului) au fost închise.

3.1. Elemente de fundamentare a strategiei în domeniu

Obiectivele strategice ce trebuie atinse în cazul industriei extractive a minereurilor neferoase trebuie să țină seama, în primul rând, de:

- **Valoarea economică:** În general, resursele de minereuri neferoase au valori mari, sunt cotate la bursă și în ultimii ani prețul lor a crescut destul de mult. De asemenea, prin prelucrare sunt obținute metale cu valoare mare (Au, Pt, Ag, Cu, Zn, Pb, metale rare), folosite în industrii ce folosesc tehnologii de vârf.

- **Contextul social:** Ținând seama de faptul că exploatările miniere au fost amplasate în zone monoindustriale, închiderea minelor a condus la disponibilizarea unui număr mare de muncitori. Impactul social este deosebit de puternic, iar pentru atenuarea acestuia sunt necesare aplicarea unor programe de sănătate, de educare și de formare pentru foștii angajați care necesită fonduri mari.

- **Impactul ecologic:** În general, industria extractivă a minereurilor neferoase este puternic poluantă, atât în timpul procesului productiv, cât și în timpul preparării. Mineritul în carieră sau obținerea aurului prin cianurare sunt doar două exemple de tehnologii poluante din acest domeniu.

În al doilea rând, trebuie să ținem seama de volumul rezervelor. Din acest punct de vedere, în momentul actual, România dispune de următoarele rezerve:

a) Minereuri feroase (care au conținuturi de fier și mangan) sunt alcătuite din minereuri de fier propriu-zise, minereuri de fier și mangan și minereuri de mangan.

Rezervele de minereu de fier situate, în principal, în Munții Poiana Ruscă și Munții Gilău, exploatabile industrial, sunt relativ mici, iar cele de la Palazu Mare nu au condiții tehnico-economice de exploatare. Gradul de exploatare al producției din rezerve este apreciat la 26 ani. În prezent activitatea de exploatare este sistată. Ponderea covârșitoare în cadrul rezervelor de minereu de fier o dețin rezervele de perspectivă (83%) care sunt nevalorificabile în prezent datorită condițiilor geominiere deosebit de dificile.

Calitatea rezervelor de minereu de fier este cu mult inferioară celor care se exploatează pe plan mondial (conținutul de substanță utilă este de cca 27% Fe, față de peste 50% Fe în alte țări).

b) Minereuri neferoase. România dispune de o mare diversitate de zăcăminte de minereuri neferoase, dar cu conținuturi reduse de substanță utilă, cu particularități mineralogice specifice și cantonate la o adâncime relativ mare, ceea ce implică dificultăți tehnologice de extracție și preparare.

Zăcămintele de minereuri polimetalice (care conțin în principal Pb+Zn și, secundar, Cu) sunt cantonate, în cea mai mare parte, în nordul țării în bazinele Baia Mare, Baia Borșa și Munții Rodnei. Din punct de vedere calitativ, rezervele se caracterizează prin conținuturi scăzute de substanțe utile (1,94% Zn, 1,01% Pb), fiind, din punct de vedere economic, la limita inferioară a exploatabilității față de cele din alte țări. Mai mult, unele zăcăminte prezintă și condiții dificile de exploatare care, alături de conținutul util scăzut determină ineficiența activității de exploatare. Din această cauză exploatarea acestor resurse a fost sistată.

Exploatarea zăcămintelor polimetalice oferă o serie de avantaje, cum ar fi:

➤ Există o bază de materii prime cu termene de epuizare îndelungate constând în resurse variate, dispersate în 145 de zăcăminte, cu 28 milioane tone rezerve posibil de exploatat. Dintre acestea, 25 perimetre au avut licențe de exploatare, dar sunt în prezent închise sau în procedură de închidere.

➤ Posedă încă o infrastructură funcțională (rețele de lucrări miniere, amplasamente pentru incinte, utilități și uzine de preparare, căi de acces etc).

➤ Oferă posibilitatea modernizării proceselor tehnologice de extracție și de prelucrare în locațiile existente.

➤ Există încă infrastructura de învățământ capabilă să pregătească specialiști în domeniul minier.

➤ Există zone mici ce pot fi exploatate rentabil, pe durate determinate. Pe de altă parte, există avantajul menținerii unei infrastructuri pentru exploatarea minereurilor polimetalice, adecvată atât din perspectiva tehnologiilor existente cât și de protecția mediului.

Aceste avantaje pot fi asociate cu faptul că, în acest moment, piața minereurilor neferoase înregistrează un trend crescător.

Pe lângă aceste avantaje, sunt și dezavantaje deloc de neglijat, cum ar fi: condiții de extracție dificile, cu costuri mari și generare de poluare accentuată a apei și solurilor; conținut redus de substanță utilă a zăcămintelor; tehnologii și echipamente uzate fizic și moral, cu grad de mecanizare a exploatării

scăzut, iar pentru modernizare, minele necesită re-proiectarea sistemelor de deschidere și pregătirea pentru adaptarea la utilaje performante, operațiuni ce necesită costuri importante;

Cel mai important dezavantaj îl constituie lipsa industriei post-extragere, industria metalurgică restrângându-și activitatea. În prezent, în acest sector, nu mai există mine cu utilități în funcțiune (stații de ventilație, rețele de alimentare, stații de pompare ape de mină etc.).

În funcție de conținutul de substanță utilă, minereurile cuprifere s-au grupat în minereuri cuprifere comune (cu conținut de peste 0,74% Cu) și minereuri cuprifere sărace (cu un conținut sub 0,4% Cu). Rezervele de minereuri cuprifere comune sunt situate în cea mai mare parte, în bazinele Bălan și Moldova Nouă. Din totalul rezervelor geologice existente, cele de bilanț reprezintă cca 15,6%, în timp ce rezervele de perspectivă dețin peste 82%.

Rezervele de perspectivă, deși mari, nu sunt exploatabile (în prezent) din cauza adâncimii mari de cantonare, ele constituind, de fapt, un important potențial care va putea fi atras în circuitul economic atunci când prin noi metode și aplicarea unor tehnologii de preparare cu randamente superioare dar cu costuri relativ scăzute, vor putea fi exploatare eficient.

Din punct de vedere calitativ, rezervele de minereuri cuprifere comune au un conținut de cupru de 0,7%, ceea ce le situează la limita inferioară de exploatare a zăcămintelor pe plan mondial.

Minereurile cuprifere sărace au fost atrase în circuitul economic în anii '70 - în anul 1971 au fost identificate unele perimetre cu conținut sub 0,4% Cu, dar până în anul 1981 aceste rezerve nu au putut fi trecute în exploatare decât în proporție redusă.

Zăcămintele de minereuri cuprifere sărace sunt cantonate, în majoritatea cazurilor, în perimetrele Roșia Poieni, Valea Morii și Moldova Nouă, exploatarea lor făcându-se în principal în carieră. Dintre acestea doar cariera de la Roșia Poieni prezintă interes pentru investitori, dar activitatea economică a fost mult diminuată, exploatarea fiind în curs de lichidare.

Volumul rezervelor de minereuri cuprifere cu un conținut de sub 0,4% Cu, este deosebit de mare (de peste 2 ori față de rezervele de minereuri cuprifere comune). De remarcat este faptul că, deși în cadrul rezervelor totale cele de bilanț reprezintă 42%, totuși ponderea substanțială o dețin rezervele de perspectivă (peste 52%), care nu se exploatează în prezent, dar constituie un important potențial de valorificat, în condițiile implementării unor tehnologii moderne ce permit randamente de extracție superioare și puțin poluante.

Avantajele pe care le prezintă zăcămintele miniere cuprifere din țara noastră sunt legate de existența unor resurse apreciabile de minereu, cifrate la 443 mil. tone. De asemenea, există cercetări geologice în zone din țară unde există posibilitatea dezvoltării unor exploatare în carieră ale căror lucrări de deschidere și pregătire se pretează tehnologiilor moderne de exploatare. Trebuie să ținem seama de faptul că, în acest moment, în România nu mai există instalații tehnologice pentru prelucrarea minereului cuprififer, acestea fiind demolate.

Rentabilizarea exploatărilor viabile necesită un aport investițional mare pentru redeschidere și re tehnologizare, în timp ce funcționarea unităților miniere la limita de profitabilitate este dependentă de menținerea nivelului actual al prețurilor minerurilor cuprifere pe piața mondială.

Repornirea producției miniere ar permite prelucrarea deșeurilor din iazurile vechi de decantare și a stocurilor de minereuri cuprifere haldate în urma opririi producției. Această operațiune ar conduce la ecologizarea unor mari suprafețe ocupate de aceste depozite;

c) Minereuri auro-argintifere. În ceea ce privește *rezervele de aur*, România deține resurse totalizând 760 mil. tone minereu. Aceste resurse se află în zona Munților Apuseni, Deva–Brad, zona Baia Mare și, mai puțin, în zona Moldovei. Există încă din perioada anterioară infrastructura de prelucrare prin procedeul de cianurare (CIP-CIL). De asemenea, există cercetări geologice în zona de oxidare cu posibilitatea dezvoltării unor exploatare la zi. Din păcate, din cauza dificultăților economice din minerit, cele două regii autonome ce aveau în subordine unitățile miniere au oprit exploatarea. Catastrofa ecologică petrecută la iazul de decantare de la Baia Mare și soldată cu poluarea Tisei cu cianuri a dovedit carențele sistemului de depozitare a deșeurilor miniere. Acest fapt a scos în evidență pericolul procesării minereurilor cu cianuri.

Din păcate, pentru extragerea aurului există două procedee metalurgice: unul cu ajutorul mercurului, iar celalalt prin cianurarea minereului. Unul mai periculos decât altul. Este folosit procedeul metalurgic ce folosește cianurile pentru că este fezabil economic, dar pericolul pentru mediu și oameni este ridicat. În zona Munților Apuseni există mine a caror lucrări de deschidere și pregătire se pretează tehnologiilor moderne de exploatare. De asemenea, există posibilitatea realizării unor concentrări tehnologice de tipul o uzina – mai multe surse de minereu. Din păcate, proiectul este controversat și constituie un pericol asupra mediului și a patrimoniului cultural al zonei Roșia Montană.

În muntele Cetate și în muntele Călnic sunt evaluate 180 de milioane de tone de minereu. Evaluarea este de 30 milioane tone de minereu, cu 1,05 – 1,1 grame de aur pe tona de minereu, din care se pot recupera 300 tone de aur și 1600 tone de argint. Dar în această zonă, care va suferi transformări majore, nu e doar aur și argint, mai sînt și alte metale rare.

Începând cu anul 1970, uzina de la Baia Mare a extras din concentrate prelevate seleniu, indiu, galiu. Înainte de 1989, Icechim din București a evidențiat prezența germaniului, 20 de grame pe tona de minereu, arseniu – 5000 grame pe tonă, titan – 1000 grame pe tonă, molibden – 10 grame pe tonă, vanadiu – 2500 grame pe tonă, nichel – 30 de grame pe tonă, crom – 50 grame pe tonă, cobalt – 30 grame pe tonă, galiu – 300 grame pe tonă. Aceste probe și rezultate se află în documentația pe care RMCG-ul a cumpărat-o de la Agenția Națională de Resurse Minerale. În actele oficiale puse la dispoziție de această companie se vorbește de 300 tone de aur și 1600 tone de argint. Despre aceste metale nu vorbește absolut nimeni. Valoarea industrială a celorlalte metale este mai mare decît a celor 300 tone de aur și 1600 tone de argint. De altfel, importanța acordată de către Uniunea Europeană metalelor rare este subliniată prin Raportul Comisiei Europene către Parlamentul European, Consiliul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor din 24.06.2013.

Din evaluarea situației actuale (analiza SWOT realizată anterior) putem identifica, pentru fiecare tip de resursă, punctele slabe și punctele forte, precum și oportunitățile și amenințările mediului exterior astfel:

A.Pentru minereurile neferoase polimetalice:

Puncte tari:

- Resurse cu termene de epuizare relativ îndelungate constând în resurse variate, dispersate în 145 de zăcăminte, cu 28 milioane tone rezerve posibil de exploatat.
 - Personal calificat, cu experiență în minerit.
 - Infrastructură încă existentă pentru minele închise.
 - Sunt mine ale căror metode de deschidere și pregătire se pot adapta pentru introducerea tehnologiilor moderne de exploatare.
 - Exista posibilitatea realizării unor concentrări tehnologice de tipul: o uzină de preparare - mai multe mine.
 - Exista încă infrastructura de învățământ capabilă să pregătească personal calificat pentru activitatea minieră.
 - Minele sunt situate în zone monoindustriale favorabile activităților de exploatare minieră.
 - Sunt zone punctuale ce pot fi exploatate rentabil, pe durate determinate.

Puncte slabe:

- Conținut scăzut de substanță utilă în zăcământ.
- Condiții de extracție dificile. Adâncimi mari, grosimea straturilor variabilă, infiltrații de apă etc.
- Creează probleme mari de mediu poluând apa, solul și aerul.
- Tehnologii și echipamente uzate fizic și moral.
- Lipsa metalurgiei neferoase care și-a restrâns sau și-a sistat activitatea.
- În prezent nu există mine cu utilități în funcțiune (stații de ventilație, rețele de alimentare, stații de pompare ape de mină).

Oportunități:

- Piața minereurilor neferoase înregistrează un trend crescător.
- Reluarea activității miniere cu consecințe pozitive asupra comunităților din zonele monoindustriale.
- Menținerea funcțională a unei infrastructuri pentru exploatarea minereurilor polimetalice, adaptabilă noilor tehnologii și a măsurilor de protecție a mediului.

Amenințări:

- Sistarea definitivă a producției în mine de mare adâncime.
- Calitatea superioară a concentratelor de pe piața mondială a minereurilor. Abundența și diversitatea ofertei.
- Apariția pe piață a unor materiale sintetice care înlocuiesc produsele tradiționale.
- Creșterea gradului de reciclare.

B. Pentru minereurile auro-argintifere

Puncte tari:

- Existența unor resurse totalizând 760 mil tone minereu.
- Infrastructura de prelucrare prin procedeul CIP-CIL.
- Posibilitatea dezvoltării unor exploatări la suprafață.
- Există mine ale căror lucrări de deschidere și pregătire se pretează tehnologiilor moderne de exploatare.
- Există posibilitatea realizării unor concentrări tehnologice de tipul o uzină de preparare – mai multe exploatări.
- Există infrastructura de învățământ capabilă să pregătească personal calificat pentru activitatea minieră.

Puncte slabe:

- Minele subterane se află în proces de închidere.

- Nu există instalații tehnologice de mare capacitate pentru prelucrarea minereului (concentratului) aurifer.

- Industria metalurgică și-a restrâns sau sistat activitatea.
- Reluarea exploatării subterane necesită aport investițional mare.

Oportunități:

- Prețul minereurilor aurifere este crescător în ultimii ani.
- Prelucrarea deșeurilor din iazurile vechi de decantare și a stocurilor de pirită aurifere arsenioase conduc deopotrivă la ecologizarea unor mari suprafețe ocupate de acestea.

- Reluarea activității are consecințe sociale pozitive în zone monoindustriale.

Amenințări:

- Riscul închiderii definitive a unor mine de adâncime.
- Percepția ostilă cauzată de utilizarea cianurii în procesul de prelucrare.

C. Pentru minereurile cuprifere

Puncte tari:

- Există resurse apreciabile de minereu, aproximativ 443 mil tone.
- Există posibilitatea dezvoltării unor exploatări în carieră.
- Exploatările în carieră existente se pretează tehnologiilor moderne de exploatare.

- Posibilitatea realizării unor concentrări tehnologice de tipul o uzină-mai multe exploatări.

Puncte slabe:

- Instalațiile tehnologice pentru prelucrarea minereului cuprifere au fost demolate.

- Rentabilizarea minelor viabile necesită investiții mari pentru redeschidere și re tehnologizare;

Oportunități:

- Prețul minereurilor cuprifere, ca și al cuprului de altfel, a crescut constant în ultimii ani.

- Reanalizarea la nivel european a surselor interne de producere a materiilor prime minerale.

- Reluarea activității are consecințe sociale pozitive în zone monoindustriale.

Amenințări:

- Riscul unei percepții ostile din cauza impactului de mediu;
- Realizarea producției miniere la limita de profitabilitate este dependentă de fluctuațiile pieței;

a. Viziune asupra evoluției sectorului:

Declinul rezervelor de minereuri neferoase și sărăcia acestora în substanță utilă au condus la închiderea majorității exploatărilor miniere. De asemenea, lipsa de implicare a statului în proiecte majore, cum ar fi exploatarea aurului, a avut ca rezultat abandonarea activității miniere în acest sector. În acest context, direcțiile strategice de exploatare a resurselor de minereuri neferoase au în vedere, în principal, conservarea minelor închise, concesiunea perimetrelor ce pot fi exploatate firmelor interesate, valorificarea elementelor utile din halde și iazuri de decantare, precum și ecologizarea perimetrelor miniere afectate de procesele productive.

b. Obiective strategice ale sectorului:

În urma analizei atente a condițiilor de desfășurare a activității industriei extractive a minereurilor neferoase putem contura viziunea asupra funcționării sectorului după anul 2018. Obiectivele strategice prioritare sunt:

- Conservarea resurselor existente în vederea unei exploatări optime ulterioare.
- Armonizarea interesului național cu necesitatea atragerii de capital de investiții în vederea exploatării minereurilor neferoase;
- Atragerea în circuitul economic a unui număr cât mai mare și variat de resurse minerale;

Obiective specifice:

1. Realizarea programului stabilit de închidere a minelor;
2. Refacerea, în cel mai scurt timp, a mediului în zonele care nu mai sunt afectate de activitatea minieră și diminuarea la maximum a impactului asupra mediului natural în zona de activitate;
3. Atenuarea problemelor sociale determinate de încetarea activității ca urmare a epuizării rezervelor în anumite perimetre sau din alte cauze prin:
 - identificarea realistă a posibilităților de ocupare în zonă a personalului disponibilizat prin restructurări;
 - crearea de alternative ocupaționale în zonă, cu prioritate în domeniile conexe;
 - măsuri de flexibilizare a forței de muncă;
 - trecerea de la sprijin pasiv (ajutor de șomaj) la măsuri active de combatere a șomajului;

3.1.1. Revizuirea cadrului legislativ în domeniu

Instituirea unei legislații coerente și a unui cadru de informare adecvat în concordanță cu cerințele Uniunii Europene, dar care să servească interesele naționale. Modificările majore ce trebuiesc operate în actuala legislație se referă la:

- elaborarea legii privind modalitatea de obținere a terenurilor necesare lucrărilor miniere;
- elaborarea legislației necesare preluării terenurilor reabilitate rezultate în urma închiderii minelor de către autoritățile locale;
- armonizarea cadrului legislativ intern cu cel al UE;
- adaptarea legislației cu privire la taxe și redevențe astfel încât aceasta să fie avantajoasă atât pentru statul român cât și pentru concesionarul de exploatare.

3.1.2 Revizuirea cadrului instituțional

- Crearea unei Autorități Naționale (poate în cadrul actualei Agenții Naționale pentru Resurse Minerale) care să preia noi sarcini și atribuții, cea mai importantă fiind aceea de reglementare, astfel încât aceasta să poată îndeplini calitatea de autoritate minieră. Toate celelalte state membre UE au autorități naționale în domeniu, autorități care se întâlnesc anual și dezbate cele mai importante probleme de resurse minerale, încercând abordări comune și generalizări de bune practici.

- Înființarea serviciului geologic național care, în mod independent, să asigure actualizarea, gestionarea și valorificarea publică a fondului național de date geologice, să elaboreze atlasul geologic al României etc.

- Crearea departamentului de cercetare geologică care va trebui să recupereze și să depoziteze întreaga bază de date pierdute după 1989. De asemenea, trebuie realizat programul de cercetare geologică ce va conduce la constituirea bazei naționale de date cu privire la resursele minerale, la clarificări asupra perspectivelor de identificare a noilor zăcăminte și la finalizarea lucrărilor geologice în zonele cu perspective de conturare a unor rezerve valorificabile.

3.1.3. Atragerea de investiții în industria exploatarea minereurilor neferoase

Crearea unui sistem legislativ stabil, adaptat legislației internaționale va spori interesul investitorilor pentru mineritul românesc. Acest interes se doarește a fi atât în concesionarea de perimetre miniere pentru începerea producției, cât și în dotarea cu tehnologii miniere moderne. Aplicarea de tehnologii noi și moderne vor influența semnificativ îmbunătățirea siguranței muncii, în timp ce datorită implementării soluțiilor de mediu emisiile de substanțe nocive pentru mediu vor scădea considerabil.

Reglementarea mineritului artizanal și la scară mică va încuraja investițiile în exploatarea minereurilor neferoase.

3.1.4. Dezvoltarea învățământului și cercetării în domeniu

Învățământul superior în domeniu minier încă mai există. Însă, pentru a avea personal bine pregătit, cooperarea sectorului minier cu universitățile trebuie îmbunătățită. De asemenea, se va pune accentul pe dezvoltarea învățământului vocațional, îmbunătățind cooperarea cu învățământul secundar și profesional. De aceea autoritățile trebuie să întreprindă acțiuni concrete pentru:

- Susținerea învățământului specializat, pentru formarea de specialiști în domeniu în centrele universitare specializate.
- Susținerea cercetării și dezvoltării de noi tehnologii în domeniul minier. ANCS va trebui să investească în programe de cercetare în sectorul resurselor minerale. Aceste programe de cercetare vor avea ca scop dezvoltarea produselor noi și inovative, procese și servicii care să cuprindă toate aspectele legate de lanțul de utilizare al resurselor minerale. De asemenea, programele pot fi finanțate prin Programul-cadru al UE PC8 (2014-2020).
- Susținerea unui program de cercetare-dezvoltare generală ce să stea la baza fundamentării și implementării politicilor și strategiilor naționale de dezvoltare a sectorului minier, identificării tendințelor noi, a direcțiilor critice în domeniul consumului, extracției, valorificării resurselor miniere și aspectelor sociale.

3.1.5. Diminuarea impactului industriei miniere asupra mediului

Procesele tehnologice de extragere a minereurilor neferoase au un puternic impact negativ asupra mediului, atât datorită extracției în sine, cât și a substanțelor folosite în procesele de producție. Este binecunoscut faptul că obținerea aurului se face prin cianurare, procedeu ce a produs, nu o dată, accidente ecologice devastatoare. De aceea pe parcursul operațiunilor de închidere a minelor trebuie făcută o monitorizare riguroasă a tuturor factorilor de mediu.

În acest scop, întreaga legislație din domeniu care se aplică la nivelul UE a fost adoptată și de România. Astfel, în activitatea de închidere și ecologizare, monitorizarea a fost instituită prin OMIR nr.329/2003, pentru completarea OMIR 273/2001 – *Manualul de închidere a minelor*, care a stabilit și conținutul programelor de monitorizare. Conținutul programelor de monitorizare a fost revizuit prin Ordinul MEC nr.1525/2007 cu privire la aprobarea *Ghidului de elaborare a programului de monitorizare a mediului*.

Nivelul emisiilor de substanțe periculoase se determină prin monitorizare. Pentru resursele de apă trebuie să fie determinate concentrațiile de poluanți, pentru a asigura conformarea cu Directiva cadru apă 2000/60/EC transpusă în legislația națională prin Legea 310/2004 și reglementările din Legile 458/2002 și 311/2004 privind apa potabilă, cu modificările și completările ulterioare și Directiva 76/464/EEC - Poluarea apei prin deversarea anumitor substanțe periculoase, respectiv legislației românești transpusă de HG 352/2005 și HG 351/2004 - Normativul NTPA-001. Monitorizarea construcțiilor este prevăzută și de Legea nr. 10/1995 *privind calitatea în construcții* și normele de aplicare.

Monitorizarea depozitelor de deșuri miniere este prevăzută în HG 349/2005 *privind depozitarea deșeurilor*, Legea nr. 466/2001 pentru aprobarea O.U.G nr. 244/2000 *privind siguranța barajelor*, toate cu modificările și completările ulterioare. [www.minind.ro]

3.1.6. Aplicarea de programe de protecție socială pentru personalul disponibilizat și familiile acestora

Pentru diminuarea impactului social generat de închiderea minelor au fost derulate și se derulează încă programe, unele cu fonduri europene, altele cu fonduri guvernamentale, dar starea de sărăcie continuă să domine zonele miniere, unde disponibilizările au fost masive. De aceea, Ministerul Economiei, prin Strategia elaborată, încearcă promovarea unui nou concept – conceptul de cooperare între comunitățile locale, companiile miniere și autoritățile de reglementare pe parcursul întregului ciclu de viață al activității miniere. Astfel, companiile trebuie să adopte o responsabilitate socială corporativă, dezvoltându-și performanțele economice într-o manieră etică (respect față de oameni și comunitățile locale).

Acțiunile întreprinse pentru atingerea acestui obiectiv trebuie să genereze fonduri pentru autoritățile locale cu care acestea să dezvolte proiecte la care sunt angajați muncitori disponibilizați din activitatea minieră. În acest moment, implementarea tuturor măsurilor luate pentru combaterea sărăciei în aceste zone nu au avut rezultatele așteptate. Considerăm că principala modalitate de soluționare a problemelor sociale generate de restructurarea sectorului minier o constituie reorientarea forței de muncă din acest sector. Astfel, este nevoie de o tranziție a resurselor, prin trecerea de la sprijinul pasiv, sub formă de venituri, la măsuri active de combatere a șomajului la nivelul comunităților locale.

Concluzii

În prezent, atât în Uniunea Europeană, cât și pe plan mondial, cererea de produse miniere, în special pe sectorul non-energetic, este în creștere, aceeași tendință manifestându-se și în România.

Inițiativa Comisiei Europene privind materiile prime este esențială pentru funcționarea durabilă a societății moderne. Asigurarea unui acces fiabil și constant la materii prime constituie un factor din ce în ce mai important pentru competitivitatea UE și, prin urmare, un element esențial pentru creșterea economică și a numărului de locuri de muncă în Europa și în statele membre.

Comisia Europeană a identificat șase domenii în care este necesară accelerarea investițiilor, deoarece fac parte din gama tehnologiilor inovatoare cu creștere rapidă: tehnologii de prelucrare avansate; tehnologii care măresc potențialul tehnologic în toate sectoarele; industriile bazate pe procese bio; materii prime, industrii și construcții sustenabile; sisteme de stocare și echilibrare a capacităților de producere a energiei din diferite surse etc.

Deci, la nivel european, materiile prime extrase din interiorul Uniunii ocupă un loc important în strategia de dezvoltare industrială a acesteia. În acest context, au fost elaborate o serie de recomandări de care și țara noastră trebuie să țină seama, iar acestea vor influența dezvoltarea ulterioară a mineritului românesc.

România nu are în prezent o strategie pe termen lung unanim acceptată cu privire la dezvoltarea industriei naționale. Ministerul Economiei a demarat, în primăvara anului 2012, consultări cu reprezentanții industriei românești în vederea elaborării unui Document de Politică Industrială, menit să reprezinte Strategia de Reindustrializare a României, ca parte integrantă a Strategiei de competitivitate a României pentru perioada 2014-2020.

Documentul nu este gata nici până astăzi. România nu are nicio direcție în privința dezvoltării industriale. În acest context, elaborarea unor strategii sectoriale nu se poate realiza fără o viziune de ansamblu a dezvoltării ulterioare. Iar industria extractivă minieră nu face excepție de la această lipsă de viziune de la nivel național.

BIBLIOGRAFIE

1. Bulearcă M., Neagu C., Sima C., Mărguș D. "Condiția actuală a industriei extractive, cerințele reindustrializării și coordonatele politicii industriale în acest domeniu". Lucrare de plan 2013, CEIS-INCE, Academia Română.
2. Bulearcă M., Neagu C., Sima C., Mărguș D. "Coordonate ale politicii de dezvoltare durabilă în domeniul industriei extractive". Lucrare de plan 2014, CEIS-INCE, Academia Română.
3. Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul economic și social și comitetul regiunilor, "Foaie de parcurs către o Europă eficientă din punct de vedere energetic", COM(2011) 571 final, 20.09.2011, http://www.cdep.ro/afaceri_europene/CE/2011/COM_2011_571_RO_ACTE_f.pdf.
4. Comunicare a Comisiei către Parlamentul European și Consiliu, "Strategia europeană a securității energetice", COM (2014) 330 final, 28 mai 2014, 10, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0330_/com_com\(2014\)0330_ro.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0330_/com_com(2014)0330_ro.pdf).
5. Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, „Un cadru pentru politica privind clima și energia în perioada 2020-2030”, COM (2014) 15, 22.01.2014, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/nest/dv/depa_20140212_06/depa_20140212_06en.pdf.
6. Ghiga C., Bulearcă M. "Dezvoltarea durabilă și protecția mediului. Noi abordări practice și conceptuale", București: Editura Printech, 2009.
7. Guvernul României - Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile și Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare - Centrul Național pentru Dezvoltare Durabilă - Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă a României Orizonturi 2013-2020-2030, aprobată prin Hotărârea Guvernului României nr. 1460 din 12 noiembrie 2008 <http://www.anpm.ro/ro/strategia-nationala-pentru-dezvoltare-durabila>.
8. http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm.
9. http://ec.europa.eu/energy/2030_en.htm.
10. <http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/>.
11. <http://www.roadmap2050.eu/>.
12. Leca A., Mușatescu V. (coord.), Strategii și politici energie-mediu în România, București: Editura AGIR, 2010.
13. Legea minelor nr. 85/18 martie 2003, http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?id=47261.
14. Ministerul Economiei și Comerțului (2007), „Strategia Industriei Miniere pentru perioada 2007-2020”, <http://www.minind.ro>.
15. Ministerul Economiei și Comerțului (2012), „Strategia Industriei Miniere pentru perioada 2012-2035”, forma actualizată 31.05.2012, <http://www.minind.ro>.
16. Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri. "Strategia Companiei Naționale a Uraniului 2015-2025", www.cnu.ro.

17. Ministerul Fondurilor Europene. „Acordul de parteneriat al României pentru perioada de programare 2014-2020”, Versiune oficială, martie 2014, http://www.fonduri-ue.ro/files/documente-relevante/acord/Acord_de_Parteneriat_2014-2020_RO.pdf.
18. Ministerul Industriei și Resurselor (2001), Manualul de închidere a minelor, Ordinul nr. 273 din 4 septembrie 2001, www.minind.ro.
19. O Europă eficientă în utilizarea resurselor – Inițiativă prioritară în cadrul Strategiei Europa 2020, <http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/>.
20. www.cnh.ro.
21. www.csnmeridian.ro, „Evaluarea stării actuale și perspectivele industriei miniere în România”, CEIS și Secția de Științe Geonomice a Academiei Române, oct. 2006.
22. www.worldcoal.org, World Coal Association – “Energy for Sustainable Development”.
23. www.worldcoal.org, World Coal Association – “Sustainable mining practice policy statement”.

EVOLUȚIA SISTEMULUI ENERGETIC DIN ROMÂNIA

**Marina BĂDILEANU, doctor, conferențiar universitar,
Centrul de Economie a Industriei și Serviciilor,
Institutul Național de Cercetări Economice „Costin C. Kirițescu”,
Academia Română**

**Svetlana CIUMAC, doctor, conferențiar cercetător,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei**

Rezumat

Obiectivul general al lucrării constă în analiza evoluției structurii industriei energetice din România. Caracteristicile sistemului de producere a energiei electrice și termice au fost prezentate în numeroase lucrări de cercetare elaborate atât în cadrul CEIS, cât și de instituțiile de cercetare departamentale sau la nivelul ministerelor de resort. Noutatea lucrării colectivului constă în definirea reperelor legislative (imagini ale politicii economice promovate în perioada ce a urmat integrării în Uniunea Europeană) și economice din perspectivă cronologică, la nivel național și regional, toate acestea pe fondul reformelor ce au avut loc în țările europene dezvoltate.

În urma numeroaselor transformări ale industriei energetice, structura și organizarea industriei au ajuns să difere, în mod considerabil, în funcție de gradul de integrare pe verticală sau orizontală și de concurență. În multe țări, sectoarele industriale ale energiei electrice sunt dominate de mari unități integrate pe verticală, implicate în fiecare etapă a lanțului aprovizionării cu energie (producere/importuri, transformare/transport, distribuție). În Franța și Italia, sectorul energiei electrice este dominat de către monopolurile naționale integrate, aflate în proprietatea statului (Électricité de France -EdF și Ente Nazionale per l'Energia Elettrica - Enel). În alte țări europene, tipurile de proprietate se mențin într-o formă complexă, implicând un amestec de unități de servicii energetice proprietate privată, de stat și/sau proprietate a municipalităților.

Marile companii energetice europene s-au pregătit intens pentru a face față mediului concurențial, prin acțiuni de restructurare internă (integrare/separare pe verticală și/sau orizontală, diversificarea activităților, reducerea numărului persoanelor angajate etc.), externalizarea unor activități, formarea de noi parteneriate. Dar cea mai evidentă tendință a peisajului european al

furnizorilor de utilități este dată de fuziuni și achiziții, activități desfășurate de toate de marile companii ale Uniunii. Extinderea acestor activități arată interesul firmelor în a pătrunde pe noi piețe fie prin achiziționarea de noi domenii de afaceri pe plan național, fie prin extinderea operațiunilor către noi teritorii.

Rezultatul fuziunilor și preluărilor este o piață dominată de un număr mic de giganți ai utilităților publice care își diversifică gama de servicii – de la electricitate, la gaze naturale, telecomunicații, apă, reciclarea materialelor re folosibile. Piața energetică a Franței este dominată de doi giganți: (ÉdF) și Gaz de France (GdF); în Germania aceeași imagine: E.ON și RWE; producția de electricitate a Spaniei este dominată de două mari companii - Endesa și Iberdrola -, iar sectorul gazelor naturale de Gas Natural (GN); în Italia, Enel domină piața de energie electrică, iar ENI dictează pe cea a gazului natural.

În România, Termoelectrica și-a redus continuu ponderea în producția de electricitate a țării; Electrica a fost divizată în opt entități, din care cinci “alimentează” grupurile Enel, CEZ și E.ON. Situația se repetă și pe piața gazului natural unde Distrigaz Nord și Distrigaz Sud contribuie la creșterea coloșilor energetici E.ON și GdF.

1. Factorii determinanți ai transformărilor din sistemul energetic

Tooraj Jamasab, Raffaella Mota, David Newbery și Michael Pollitt [Jamasab T., Mota Raffaella, Newbery D., Pollitt M., 2005] realizează un studiu exhaustiv, critic al literaturii ce tratează reforma sectoarelor energetice din țările în curs de dezvoltare, cu scopul declarat de a testa măsura în care realitatea, evidențele empirice justifică logica economică sau ideologică a demarării procesului de reformă. Autorii pornesc de la premisa conform căreia impulsul primar al transformărilor din industria energetică “reflectă lipsa de satisfacție privind performanțele formelor tradiționale de organizare și dorința de îmbunătățire a eficienței și reducerea drenajului fiscal din sectorul public”. Chiar autorii recunosc, citându-i pe Joskow și Rose [Joskow P.L. și N.L. Rose, 1989] și pe Joskow și Noll [Joskow P.L. și Noll R., 1981] că măsurarea ineficienței și a efectelor reglementărilor este o sarcină deosebit de dificilă în cazul sistemelor energetice. Se face o diferențiere între factorii motori ai procesului de reformă, între țările dezvoltate și cele în curs de tranziție. Astfel, în primul caz, îmbunătățirea performanțelor economice și financiare ale unor sisteme viabile din punct de vedere tehnologic a fost principalul motor al reformei. În cel de-al doilea caz, povara subvențiilor, calitatea slabă a serviciilor, colectarea slabă a facturilor, pierderile mari în rețele au constituit, în opinia autorilor, motivele principale ale declașă-

rii procesului de reformă. Tot autorii recunosc însă că intervenția agențiilor financiare internaționale a grăbit procesul în așa fel încât privatizarea a devansat alte măsuri imperativ necesare precum stabilirea unor instituții de reglementare eficace sau reforma mecanismului de stabilire a prețurilor energiei pentru sectorul rezidențial.

Capacitățile de generare a electricității trebuie să se încadreze în prevederile Directivei 2010/75/UE privind emisiile industriale. Acest lucru este greu de realizat în cazul unităților vechi ce funcționează pe bază de combustibili fosili care, de regulă, sunt închise, costurile aferente reabilitării acestora fiind mari și cu influențe importante asupra prețului electricității produse.

Perspectiva energetică 2050 și Foaia de parcurs pentru trecerea la o economie competitivă cu emisii scăzute de CO₂ până în 2050 a fost elaborată având la bază o serie de scenarii care prevăd că emisiile de gaze cu efect de seră (GES) generate de Uniunea Europeană ar trebui reduse cu 40% față de nivelurile din 1990 pentru a îndeplini obiectivul stabilit la nivel internațional de a limita încălzirea globală la două grade Celsius. În acest context se impune creșterea ponderii energiei din surse regenerabile.

Obiectivele noii politici energetice a Uniunii Europene se referă, de asemenea, la îmbunătățirea randamentului energetic al tehnologiilor existente prin re-tehnologizare/ modernizare, dezvoltarea de tehnologii noi, îndeosebi tehnologii menite să conducă la creșterea eficienței energetice și utilizarea surselor regenerabile, folosirea de tehnologii energetice cu emisii reduse de GES.

Politica Uniunii Europene are ca obiectiv dezvoltarea unei economii caracterizate de un consum redus de energie, mai sigură, mai competitivă și durabilă și urmărește garantarea unei funcționări competitive a pieței interne de energie, a securității aprovizionării strategice, a reducerii emisiilor de GES, respectiv :

- reducerea cu 20% a emisiilor de GES față de nivelul anului 1990;
- o pondere de 20% a energiei din surse regenerabile din energia consumată;
- economisirea a 20% din energia consumată în anul 1990.

Factorii determinanți ai proiectării Pieței Interne a energiei electrice din Uniunea Europeană au fost creșterea eficienței producerii de energie electrică și întărirea siguranței în alimentare a Uniunii Europene, interconectarea sistemelor energetice și asigurarea egalității de șanse consumatorilor în procesul de achiziție a electricității. În subsidiar, și poate doar la nivelul dezideratelor, acești factori au creionat cadrul transformărilor ce au avut loc până în prezent la nivel național:

- teoretic, țările care au trecut la reforma sectorului utilităților publice ar trebui să beneficieze de o industrie mai dinamică și mai transparentă, de o

dezvoltare tehnologică accelerată și o abordare antreprenorială a activităților de explorare, producere și distribuție;

- companiile furnizoare de utilități publice, care fac de mult timp investiții pe termen lung în cercetare și dezvoltare tehnologică, sunt acum supuse presiunii unor rezultate imediate în domeniu. În condițiile în care piețele nu oferă stimulente suficiente pentru activitățile de cercetare/dezvoltare, statul își asumă rolul tradițional de susținător al acestora;

- ca urmare a aplicării Directivelor gazului și electricității, și implicit a promovării concurenței, majoritatea furnizorilor de utilități publice din Uniunea Europeană se află în plin proces de restructurare în scopul reducerii costurilor și creșterii eficienței activităților pe care le desfășoară.

S-a constatat însă, că în țările Uniunii Europene introducerea competiției a avut un efect limitat asupra prețurilor de vânzare a electricității. Deși costurile au scăzut, beneficiile rezultate au fost, în cea mai mare măsură, reținute de companiile producătoare, sub forma unor profituri mai mari, și nu îndreptate către consumatori prin intermediul unor prețuri mai mici. Explicația rezultă din faptul că principala caracteristică a cererii de utilități publice este lipsa de elasticitate a acesteia, fapt ce amplifică vulnerabilitatea consumatorilor la abuzurile de putere dominantă în stabilirea tarifelor. Majoritatea țărilor europene încearcă să-și protejeze consumatorii împotriva abuzului prin poziția de monopol deținută de companiile de electricitate.

În România, principalii factori externi care au determinat demararea transformărilor sistemului energetic au fost:

- crearea pieței interne a energiei electrice, reglementată prin Directiva semnată de miniștrii Energiei din țările membre ale Uniunii Europene, la 20 iunie 1996;

- integrarea României în Uniunea Europeană ca membru cu drepturi depline, de la 1 ianuarie 2007.

Aceste două evenimente au fost potențate de presiunile venite din partea Băncii Mondiale, Fondului Monetar Internațional și Comisiei Europene, concentrate în principal pe privatizarea companiilor de distribuție și, ulterior, pe liberalizarea pieței energiei electrice.

Din interior, principalii factori determinanți, așa după cum au fost aceștia declarați de factorii de decizie, au fost nevoia sporirii eficienței pe întregul parcurs al alimentării cu energie a consumatorilor și degrevarea bugetului de stat de datoriile imense care se acumulas din partea sistemului energetic în contul firmelor industriale rău platnice. În opinia decidenților, aceasta se

putea realiza prin promovarea concurenței la nivelul producătorilor și furnizorilor de energie și prin stimularea investițiilor private. Modul de realizare a reformei conform acestor deziderate a fost însă diferit de cel al țărilor dezvoltate ale Uniunii.

În acest context, Stefan Buzar [Buzar Șt., 2007, p.148-149], în studiul *Energy Poverty in Eastern Europe: hidden geographies of deprivation*, ajunge la concluzia conform căreia majoritatea țărilor nu au, pur și simplu, altă opțiune politică decât aceea de a urma o cale pre-determinată în domeniile energetic, locuințe și bunăstare socială. În general, aceasta cuprinde liberalizarea energetică, reducerea bunăstării sociale, și delegarea politicilor sociale către actori privați. Autorul susține că aceste procese sunt sprijinite de un complex sinergic între puterile globale și guvernele centrale care au făcut eforturi în a converti neoliberalismul într-o cale inevitabilă pentru transformarea post-socialistă. Principiile neoliberalismului sunt gradual integrate în sistemele de reglementări ale țărilor foste socialiste, făcând din ce în ce mai dificilă formularea de căi alternative de reglementare economică.

După cum am constatat anterior, în România, liberalizarea energetică este în curs de desfășurare, iar reducerea bunăstării sociale (și nu numai a componentei energetice a acesteia) are loc an de an.

Opiniile diferite împărtășite în literatura economică în ceea ce privește eficacitatea privatizării și promovării concurenței în industriile de rețea au relevat câteva deficiențe ale metodologiilor de evaluare a competitivității sistemelor energetice în raport cu noile dimensiuni internaționale ale acestora determinate de crearea pieței interne de energie. Acestea pot fi sintetizate astfel: ignorarea componentei strategice, a viziunii pe termen lung, în estimarea competitivității și efectelor liberalizării; lipsa unor instrumente metodologice adecvate pentru evaluarea nivelului concurenței exprimat prin gradul de concentrare a producției și distribuției, competitivitatea prețurilor, răspunsul consumatorilor și efectele barierelor de intrare; numărul mare de indicatori, unii dintre aceștia irelevanți pentru condiții specifice date, dar și lipsa indicatorilor de performanță și a variabilelor ce definesc structura pieței, lipsă de transparență generatoare uneori de confuzie.

Încă din anii 1990, conducerea RENEL aborda cu prioritate privatizarea distribuției de energie electrică și separarea activității de furnizare a energiei electrice. Aceste două priorități nu se puteau realiza decât în condițiile separării Sistemului Energetic Național pe verticală și orizontală.

Industria energiei electrice putea deveni unul dintre pilonii dezvoltării economice a României. Absența unei strategii industriale coerente, cu priorități clar definite, incapacitatea autorităților publice de a depăși obstacole de natură politică și socială (lipsa de claritate și stabilitate a cadrului juridic, transparența deficitară a procesului de privatizare, interesele divergente ale diferitelor grupuri de presiune) au lipsit sectorul energetic de investițiile necesare pentru a face din acesta unul dintre motoarele creșterii economice.

2. Reforma sectoarelor energetice pe plan mondial

Primele țări care au întreprins acțiuni de schimbare a structurii industriei electricității au fost Suedia, Norvegia, Argentina, Chile, Noua Zeelandă, Australia și Marea Britanie, aproape toate alegând varianta utilizării burselor obligatorii de energie. Procesul de retragere a intervenției active a statului asupra piețelor de energie s-a manifestat prin privatizarea companiilor energetice (Italia, Marea Britanie, SUA) și prin separarea activităților cu caracter de monopol natural, de cele concurențiale (Australia, Marea Britanie, Norvegia, Noua Zeelandă și SUA).

Marea Britanie. Debutul reformei sistemului energetic a fost marcat de promulgarea Legii electricității (Electricity Act) în anul 1989. Compania Central Electricity Generating Board (CEGB) a fost scindată în patru părți distincte: a) producția, cu trei firme (National Power, Power Gen și Nuclear Electric); b) transportul încredințat societății independente National Grid Company (NGC) care răspunde de funcționarea bursei de electricitate; c) distribuția cu cele 12 companii regionale de electricitate (Regional Electricity Companies) privatizate în anul 1990; d) furnizarea. S-a înființat, de asemenea, Oficiul de Reglementare a Electricității (OFFER), instituție independentă. Acțiunile National Power și Power Gen au fost tranzacționate la bursă în proporție de 60% în 1991. În martie 1995, statul renunță la ultimele acțiuni ale sale la National Power și Power Gen. Nuclear Electric rămâne societate independentă cu capital integral de stat.

Structura componentei de generare a energiei electrice imediat după privatizare a afectat negativ funcționarea bursei de energie ca urmare a puterii dominante pe piață a celor doi producători – National Power și PowerGen. Această putere le-a permis celor două companii să profite de elasticitatea redusă a cererii în funcție de prețuri și să influențeze prețul marginal al sistemului. Pe perioada primilor trei ani de funcționare a bursei, cei doi mari producători au stabilit prețul bursei în 90% din cazuri și, pe măsura expirării contractelor, aceștia au sporit prețurile la bursă cu toate că prețurile combustibililor erau în scădere. În anul 1993, după o creștere accentuată a prețurilor, cele două companii au fost

reclamate la Comisia pentru Monopoluri și Fuziuni (Monopolies and Mergers Commission) pentru abuz de putere pe piață. Drept urmare, National Power și PowerGen au acceptat un preț plafon în anii 1994-1995 și 1995-1996 și să cedeze (închirieze) 6000 MW de capacitate instalată dintr-un total de 46000 MW către o nouă companie, Eastern Group. În acest fel, cota de piață a duopolului s-a redus de la 54% la 39% în perioada anilor 1998-1999. Alte capacități de 8000 MW au fost cedate în 1999 la presiunea agențiilor de reglementare [Chick, M., 2007, p.123]. În urma plângerilor repetate din partea industriei de extracție a cărbunelui și a unor mari consumatori industriali privind nivelul prețurilor, bursa (Pool) a fost înlocuită cu un sistem de contracte bilaterale în cadrul NETA (New Electricity Trading Arrangements), operațională din anul 2001. În opinia autorului, trecerea la contracte bilaterale a favorizat producătorii cu producții previzibile care puteau încheia contracte pe termen lung, dar a defavorizat pe cei cu producții incerte (de exemplu, centralele eoliene). S-a pierdut de asemenea transparența ce caracteriza bursa și a crescut dificultatea de a intra pe piață, fapt ce a încurajat integrarea pe verticală ca mijloc de reducere a costurilor tranzacționale impuse de noua structură a pieței.

Alte rezultate obținute în urma transformării sistemului energetic din Marea Britanie pot fi sintetizate astfel:

- închiderea unor capacități nerentabile de producție însumând cca 4000 MW (aproape 7% din capacitățile de producție existente în anul 1991);
- orientarea producătorilor de electricitate spre piața internațională de cărbune (după finalizarea contractelor cu British Coal), dată fiind lipsa de competitivitate a celui indigen (în octombrie 1992 s-a anunțat închiderea a 31 mine de cărbune);
- punerea în funcțiune a unor noi centrale funcționând cu ciclu mixt abur-gaze;
- reducerea prețurilor medii pentru majoritatea consumatorilor industriali și a celor pentru consumatorii casnici;
- crearea unei piețe a electricității cu funcționare în timp real și prin intermediul căreia toți consumatorii (începând din anul 1998) pot să-și aleagă furnizorii.

Franța. Prin Legea privind naționalizarea din 8 aprilie 1946 a fost definit statutul serviciului public alimentare cu electricitate; acest serviciu public s-a grefat pe structura Électricité de France (ÉdF), care deține rețelele de transport și desfășoară majoritatea activităților de producție și distribuție a energiei. Reforma s-a concentrat în direcția perfecționării sistemelor de tarifare și contorizare (stabilirea prețurilor pe baza costurilor marginale de producție

pe termen lung și introducerea tarifării în timp real), Édf rămânând o societate cu capital integral de stat cu o cotă de piață de 97% din energia produsă și distribuită în Franța. Principalele rezultate obținute în urma reformei s-au concretizat în:

- scăderea prețurilor electricității (în termeni reali), atât pentru consumatorii casnici (cu 20% în anii 1990), cât și pentru cei industriali (cu 20-30% în aceeași perioadă);
- exportul în condiții de rentabilitate către țările vecine, Édf fiind cea mai importantă țară exportatoare de electricitate;
- cifră de afaceri care situa Édf pe locul al doilea între firmele franceze;
- îndeplinirea principalului obiectiv (stabilit de guvernul francez în anul 1974), cel de realizare a independenței față de acțiunea factorilor aleatorii determinați de importurile de țiței și gaze naturale.

Italia. Prin Legea nr. 1643 din 6 decembrie 1962, Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (Enel) era desemnată ca deținătoare a monopolului asupra producerii, transportului și distribuției electricității. Printr-un Decret-lege din 11 iulie 1992, Enel, companie publică de electricitate, este transformată în societate pe acțiuni, rămânând, pentru moment, în custodia Ministerului de Finanțe însărcinat cu propunerea unor măsuri de privatizare a societății (se prevedea vânzarea de acțiuni Enel la bursă). Cota de piață se ridică la 83,56 % din producția și distribuția de electricitate. Principala problemă rămânea dependența energetică a Italiei de importuri (81,4%). Încă din anii 1990, Enel prevedea posibilitatea construcției de centrale electrice în Europa de Est, inclusiv în România.

În Suedia, piața energiei electrice a trecut printr-un proces de restructurare în anul 1996, prin introducerea concurenței în domeniul comercializării și producerii electricității. Cu toate acestea, Vattenfall, companie aflată în proprietatea statului suedez, a rămas cel mai mare producător de energie electrică din Suedia (cu peste 150 de centrale care însumează o capacitate instalată de 38230 MW). În anul 2010, compania a asigurat 42% din producția de energie electrică a Suediei. Statul suedez, prin intermediul companiei Vattenfall, deține 39,8% din capacitatea instalată de producție, în timp ce agenții economici străini controlează un procent de 39,6%, primăriile suedeze 12,5%, iar alte categorii au în proprietate restul de 8,1%. De asemenea, Vattenfall își consolidează în prezent poziția pe piața Regatului Unit. Exploatarea rețelelor a rămas în continuare un monopol reglementat de către stat. În anul 2005 a fost înființat Inspectoratul Suedez pentru Piețele de Energie care oferă autorității de reglementare mai multă autonomie, concentrându-

se cu prioritate pe monitorizarea și analiza piețelor de energie din Suedia, țările nordice și Uniunea Europeană. În anul 2011, Suedia a fost împărțită în patru zone tarifare pentru ca piața să transmită semnale mai corecte către operatorul de sistem cu privire la disponibilitatea capacităților de producție. În Suedia, rapoartele financiare arată că profiturile producătorilor de energie au crescut considerabil în ultimii ani și aceasta a determinat o redistribuire substanțială a avuției de la consumatorii de electricitate către producătorii acesteia. În orice caz, dacă o companie înregistrează costuri mai mari decât cele considerate a fi corecte, aceasta este supusă unui audit aprofundat.

3. Etapele transformărilor sistemului energetic din România

Industria energetică românească se afla, în anii 1990, în stadiul incipient al unor transformări cu efecte de antrenare în toate domeniile de activitate. Sectorul energiei electrice urma să se restructureze profund, obiectivele fiind creșterea eficienței, reducerea costurilor, atragerea de investiții private, adecvarea la resursele naționale disponibile, flexibilitatea și adaptarea la schimbări. Se dorea ca structura nou creată să promoveze concurența în producerea și vânzarea energiei electrice.

Prima etapă post-decembristă a reformei sectorului energetic a fost înființarea Autorității Naționale de Reglementare în domeniul Energiei (ANRE), în anul 1998. Compania națională de electricitate, integrată pe verticală și orizontală, cu o capacitate instalată de 22236 MW, se afla în proprietatea statului. Anul 1998 a marcat, de asemenea, prima etapă a dezintegrării pe verticală a Sistemului Energetic românesc: separarea activității de distribuție de cea de producere a energiei electrice. În anul 2000, separarea pe verticală a fost finalizată prin înființarea companiei Transelectrica, specializată în transportul energiei, care avea în componență și operatorul comercial al pieței de energie (OPCOM). În același an, se pun bazele pieței spot de energie (piața pentru ziua următoare – PZU). În anul 2008 se finalizează separarea activității de distribuție de cea de furnizare. Cea mai importantă companie de producere a energie electrice, Termoelectrica, își reduce rapid dimensiunile prin dezintegrare pe orizontală, reducându-și în fiecare an contribuția la producția totală de energie (în 2012 numai 0,3 % din producția totală). În anul 2001, compania de distribuție Electrica a fost și ea separată pe orizontală, fiind împărțită în opt entități separate.

Prin Ordonanța de Urgență nr. 29 din 27 octombrie 1998 a luat ființă Autoritatea Națională de Reglementare în domeniul Energiei (ANRE), care

are drept scop crearea și punerea în aplicare a sistemului de reglementări indispensabil funcționării pieței energiei electrice și termice în condiții de eficiență, concurență, transparență și protecție a consumatorilor. De interes pentru investitorii străini este faptul că ANRE este cea care emite, acordă, suspendă sau retrage autorizațiile și licențele pentru agenții economici din sectorul energiei electrice și termice, stabilind de asemenea criteriile și metodele pentru calculul tarifelor, ca și contractele cadru de furnizare a electricității și energiei termice consumatorilor finali. Astfel, cu avizul Oficiului Concurenței, ANRE va stabili atât prețurile pentru consumatorii captivi, cât și prețurile practice de concesionarii de activități sau servicii publice din sectorul energiei electrice și termice. Instituția nou creată ar fi putut să reprezinte un factor-cheie pentru funcționarea efectivă a mecanismelor de piață în sectorul energetic.

Structura țintă avută în vedere de conducerea RENEL, care trebuia să devină operațională după o perioadă de circa patru ani, cuprindea mai multe societăți comerciale pe acțiuni de producere a energiei electrice și termice pe bază de combustibili fosili, care să coexiste pe o durată de circa 2-3 ani. Pe lângă această organizație de tip *holding*, încă din anul 1997, se preconiza apariția unei Companii Naționale de Electricitate (denumită, până la 31 iulie 2000, CONEL) responsabilă pentru exploatarea și dezvoltarea rețelei de transport, integritatea sistemului electroenergetic, organizarea și funcționarea pieței (bursei) energiei electrice. Centralele hidroelectrice de interes local, cu puteri instalate de 10-15 MW și care nu făceau parte dintr-o amenajare hidroenergetică complexă aferentă unui bazin hidrografic, urmau să fie organizate în societăți comerciale pe acțiuni, privatizabile din prima etapă. De asemenea, se prefigura înființarea Societății Naționale Nuclearelectrice, proprietate de stat, care va obține venituri pe piața concurențială a energiei electrice în măsură să acopere cheltuielile de funcționare și o anumită marjă pentru recuperarea unei părți din capitalul investit și din cheltuielile de dezafectare.

Structura organizatorică propusă includea producători independenți de energie, în proprietate particulară, care să participe în cadrul pieței pe baze nediscriminatorii, societăți comerciale pe acțiuni, cu capital privat sau în proprietatea administrațiilor locale, care să livreze energia termică cartierelor de locuințe și să vândă energia electrică produsă în cogenerare, pe piață. Societățile comerciale de distribuție a electricității de nivel regional, județean sau municipal vor deține un monopol natural local pentru activități de exploatare și dezvoltare a rețelelor, precum și pentru vânzarea de energie electrică către consumatorii casnici și consumatorii mici, pe perioada unei perioade

de tranziție. Societățile de distribuție vor fi la început societăți comerciale cu capital de stat și vor funcționa ca atare o perioadă de 2-3 ani pentru a-și demonstra viabilitatea economică, după care se vor privatiza.

Consumatorii industriali mari vor putea să contracteze energia și serviciile aferente de la orice furnizor autorizat, având statut de consumatori eligibili. Prin Decizia nr. 11/1999 a ANRE privind aprobarea Regulamentului pentru acreditarea consumatorilor eligibili de energie electrică s-au stabilit cerințele (de natură tehnologică, juridică și economico-financiară) și criteriile de eligibilitate (criteriul consumului anual de energie electrică, criteriul ponderii exportului în cifra de afaceri și criteriul ponderii costului cu energia electrică în costurile totale ale produselor/serviciilor).

Activitățile cu caracter de monopol natural (transportul și distribuția) se vor desfășura în regim de serviciu public, reglementat.

În anul 1998, pe baza HG nr. 365, Regia Autonomă de Electricitate (RENEL) a fost reorganizată prin înființarea Companiei Naționale de Electricitate SA (CONEL), a Societății Naționale Nuclearelectrice SA și a Regiei Autonome pentru Activități Nucleare (RAAN) - regie națională de interes strategic, cele trei entități juridice aflându-se sub autoritatea Ministerului Industriei și Comerțului. CONEL SA avea ca obiect principal de activitate producerea de energie electrică, transportul, dispecerizarea, distribuția și vânzarea acesteia, producerea și vânzarea energiei termice, exploatarea și dezvoltarea Sistemului Energetic Național, asigurând, pe bază de contracte, serviciul public de alimentare cu energie electrică a tuturor categoriilor de consumatori racordați la sistem. Structura organizatorică și funcțională arăta că noua companie națională avea în componență divizia transport-dispecer, filialele Termoelectrice SA, Hidroelectrice SA și Electrice SA, cu sucursale de centrale electrice și de distribuție a energiei electrice.

Prin compararea structurii-țintă pe care o avea în vedere, cu un an în urmă, conducerea RENEL și ceea ce s-a realizat pe baza HG 365/1998 am putut trage concluzia că, la momentul respectiv, nu se reușise separarea activităților de producere, transport și distribuție a energiei electrice, cele trei activități rămânând în continuare în atribuțiile noii CONEL SA. Totuși, se arătau primele semne ale dezintegrării pe verticală ale companiei, prin obligativitatea efectuării bilanțurilor contabile în mod separat pentru cele trei activități.

Statul era în continuare proprietar al companiei de electricitate, iar trecerea acesteia în proprietate privată depindea de strategia în domeniu a Fondului Proprietății de Stat. Se putea prevedea faptul că împărțirea centralelor pe

societăți (separarea termocentralelor, de hidrocentrale) ar putea conduce la vânzarea mai rapidă a acțiunilor la Hidroelectrică SA având în vedere profitabilitatea mult mai ridicată a centralelor din componența acesteia.

Întregul capital social al societății Termoelectrică SA era evaluat la ceva mai mult de 700 milioane dolari SUA, sumă echivalentă cu cea necesară pentru finalizarea grupului II de la Cernavodă, realizat la acel moment dat în proporție de 50%; dacă este să ne referim la centralele hidroelectrice, din perspectiva decidenților, acestea nu valorau mai mult de 200 milioane dolari SUA. De fapt, întregul sistem energetic, exceptând partea nucleară, era evaluat la aproximativ 1,8 miliarde dolari SUA. Motivul: gradul ridicat de uzură fizică și morală a instalațiilor din dotarea Sistemului Electroenergetic Național.

În anul 2000, CONEL se desființează prin HG 627/2000. În fapt, apare, pe lângă cele trei societăți vechi (Termoelectrică SA, Hidroelectrică SA și Electrică SA), Compania Națională de Transport al Energiei Electrice “Transelectrică SA”, care “are ca obiect principal de activitate transportul, dispecerizarea energiei electrice, organizarea și administrarea pieței de energie electrică...” și “răspunde de funcționarea Sistemului național de transport al energiei electrice în condiții de calitate, siguranță, eficiență economică și protecție a mediului înconjurător” (articolele 6 și 8 din HG 627/2000).

De o deosebită importanță este faptul că, în cadrul Transelectrică, s-a înființat filiala Societatea Comercială “Operatorul Pieței de Energie Electrică S.A.” (OPCOM SA), care are ca obiect principal de activitate “administrarea pieței de energie electrică, stabilirea ordinii de merit-vânzare pentru producători către furnizori în scopul menținerii echilibrului permanent dintre producție și consum, asigurând desfășurarea tranzacțiilor și contractelor comerciale ale participanților autorizați pe bază de licențe în condițiile legii” (art. 12 din HG 627/2000).

La recomandarea Comitetului Director, pe 8 mai 2003, la Madrid, Adunarea Generală a UCTE a decis să atribuie CN Transelectrică SA “calitatea de membru UCTE cu drepturi depline și permisiunea de funcționare sincronă permanentă cu sistemul UCTE”.

Anul 2005 a marcat lansarea pieței spot voluntare cu decontare bilaterală, introducerea pieței centralizate a contractelor bilaterale și a pieței de certificate verzi.

În anii următori, principalul obiectiv al reformei sectorului energetic din România a fost privatizarea distribuției. De exemplu, ENEL SpA a plătit 43,4 milioane euro pentru 51% din acțiunile Electrică Dobrogea (o companie

cu 1894699 consumatori în anul 2006) (2,51 euro per acțiune) și 69 milioane euro pentru 51% din acțiunile Electrica Banat (o companie cu 2841437 consumatori în 2006) (2,92 euro per acțiune). Ca termen de comparație, în noiembrie 2011, compania suedeză Vattenfall a anunțat semnarea acordului prin care primăria orașului Hamburg va achiziționa 25,1% din rețelele de distribuție a energiei electrice și a energiei termice aflate în proprietatea companiei suedeze în orașul Hamburg (cu aproximativ 1,8 milioane locuitori), contract în valoare de 463,1 milioane euro. În plus, compania Vattenfall va rămâne în continuare operatorul rețelelor. Tranzacția va fi încheiată în anul 2012. În România, în anul 2006, anul premergător ultimei privatizări realizate, compania italiană ENEL deținea 35,6% din energia distribuită în România, compania germană E.ON 12,3%, compania cehă CEZ 12,2% iar firma românească Electrica, mai puțin de 40% .

Anul integrării în Uniunea Europeană, 2007, a adus, pe lângă încheierea etapei de privatizare a celor cinci companii de distribuție, introducerea pieței centralizate a contractelor bilaterale parțial standardizate cu negociere continuă, dar și deschiderea integrală a pieței de energie electrică și gaze naturale prin care, teoretic, toți consumatorii pot să-și aleagă furnizorul de energie. Luna august a anului 2008 a marcat finalizarea procesului de separare a activităților de distribuție de cele de furnizare a energiei electrice, iar luna iulie a anului 2011 – introducerea pieței intrazilnice de energie electrică.

În anul 2012, sub imperativul liberalizării pieței energiei electrice, ANRE stabilește calendarul de eliminare a tarifelor reglementate (prin Ordinul nr. 30/27.08.2012 pentru aprobarea metodologiei de stabilire a prețurilor și tarifelor la consumatorii finali care nu uzează de dreptul de eligibilitate, publicat în MO nr. 626/31.08.2012, p.7), în urma căruia procentul de achiziție din piața concurențială pentru consumatorii noncasnici va fi de 100% din data de 1 ianuarie 2014, iar pentru cei casnici – din 31 decembrie 2017.

4. Repere legislative ale schimbărilor structurale ale industriei energetice în perioada ce a urmat anului 2007

Integrarea României în Uniunea Europeană la 1 ianuarie 2007 a impus modificări și completări la Legea Energiei nr. 318 din 2003, abrogată prin adoptarea noii Legi a energiei nr. 13 din 09/01/2007 publicată în Monitorul Oficial nr.51 din 23/01/2007.

„Strategia și politica” tratate în capitolul II definesc în art. 4 alin. 1 „obiectivele sectorului energiei electrice pe termen mediu și lung și modalitățile optime de realizare a acestora, în condițiile asigurării unei dezvoltări durabile

a economiei naționale”. Obiectivele rămân neschimbate față de Legea nr. 318/2003, și anume: “constituirea cadrului instituțional corespunzător”, “asigurarea securității în aprovizionarea cu combustibili”, “asigurarea importurilor și exporturilor de combustibili și energie electrică”, “asigurarea protecției mediului, reconstrucția ecologică a siturilor afectate de activități energetice”, “transparența prețurilor și tarifelor la combustibili și energie”, “creșterea eficienței în utilizarea combustibililor și energiei”, “dezvoltarea surselor regenerabile de energie și cogenerării de înaltă eficiență, cu acordarea de priorități energiei electrice pentru așezările izolate”, “dezvoltarea cooperării energetice internaționale”. A fost adăugat alineatul 3, în care s-au identificat ca surse de finanțare pentru aplicarea strategiei și politici programului privind energia națională “sursele proprii ale operatorilor economici în domeniu, bugetul de stat, bugetele locale, împrumuturi rambursabile și nerambursabile”. De asemenea, au fost adăugate ministerului de resort noi atribuții, cum ar fi: “asigurarea monitorizării respectării angajamentelor asumate prin Tratatul de aderare la Uniunea Europeană pentru sectorul energetic; definirea infrastructurii critice a Sistemului electroenergetic național; monitorizarea îndeplinirii măsurilor asumate pentru conformitatea instalațiilor din sectorul energetic, care au obținut perioada de tranziție în urma negocierilor cu Uniunea Europeană, la normele prevăzute în legislația de mediu”.

Articolul 7 confirmă că autoritatea de reglementare în sectorul energiei electrice este ANRE, în subordinea Prim-ministrului, cu “finanțarea cheltuielilor curente și de capital asigurate integral din venituri proprii”. Mai târziu, OUG nr.1 din 25/01/2010, publicată în Monitorul Oficial nr.62 din 27/01/2010, va abroga acest articol, precum și alineatele 1, 3 și 4 ale art. 8, în care se specifică proveniența veniturilor proprii ale ANRE, obligativitatea de a “întocmi anual bugetul propriu de venituri și cheltuieli”. Atribuțiile ANRE stabilite prin Legea 318/2003 sunt completate prin art. 11 din Legea 13/2007 cu următoarele: “publică rapoarte anuale asupra activității proprii și rezultatelor activității de monitorizare desfășurate conform legii; organizează, monitorizează și controlează procedurile prevăzute la art. 24 (procedura de licitație și alte proceduri); colaborează cu autoritățile de reglementare ale statelor din regiune pentru armonizarea cadrului de reglementare pentru dezvoltarea pieței regionale, inclusiv privind schimburile transfrontaliere de energie electrică și regulile privind gestionarea și alocarea capacităților de interconexiune prin care sistemul este interconectat; ...monitorizează piața de energie electrică în vederea evaluării nivelului de eficiență, transparență

și concurență a acesteia pe bază de reglementări proprii și prezintă rapoarte trimestriale prim-ministrului și ministrului de resort privind problemele și soluțiile aplicate; elaborează și aprobă regulamentul de desemnare a furnizorului de ultimă opțiune“.

Articolul 28 din Legea 13/2007 privind „funcționarea pieței reglementate de energie electrică” menționa faptul că piața reglementată va exista “până la deschiderea completă a pieței de energie electrică”, dată de la care “autoritatea competentă” va putea “stabili prețurile și cantitățile contractate, aferente tranzacțiilor angro dintre producători și furnizorii consumatorilor casnici”. Articolul 29, referitor la “funcționarea pieței concurențiale de energie electrică”, se va restructura (față de Legea 318/2003) în patru alineate. Piața concurențială de energie electrică “funcționează pe baza reglementărilor emise de autoritatea competentă”, tranzacțiile realizându-se “angro sau cu amănuntul”, piața angro de energie putându-se realiza numai pe baza contractelor bilaterale pe piața centralizată sau între furnizorii de energie și producători, pe baza contractelor de import-export, a tranzacțiilor pe piața spot sau de servicii specifice. În sistemul pieții concurențiale cu amănuntul, “furnizorii vând energie electrică clienților eligibili prin contracte bilaterale la prețuri negociate sau prin oferte tip”.

A fost adăugat art. 31, ce va avea în vedere “contractul de racordare”, prin care operatorul de transport sau de distribuție este “obligat să comunice, în scris, în termen de 30 de zile, condițiile tehnico-economice de racordare la rețea și să colaboreze cu solicitantul pentru alegerea celei mai avantajoase soluții de racordare”. Acest articol a fost pus în aplicare mai târziu de Regulamentul ANRE din 11/12/2008 privind stabilirea soluțiilor de racordare a utilizatorilor la rețelele electrice de interes public, publicat în Monitorul Oficial nr.23 din 12/01/2009.

De asemenea, a fost introdus art. 38, în care se specifica necesitatea independenței operatorului de transport din punctul de vedere al “formeii juridice, organizării sale și a procesului decizional, în raport cu celelalte activități care nu au legătură cu transportul energiei electrice”, în cazul în care “face parte dintr-un operator economic integrat pe verticală”. De aceea, au fost evidențiate unele criterii de bază de conduită a acestui operator. OUG nr.172/2008 face următoarea completare: “Operatorul de transport și de sistem este obligat, conform reglementărilor ANRE, să întocmească din trei în trei luni un raport cu privire la fluxurile fizice de energie electrică care s-au derulat în cadrul importurilor de energie electrică din țări terțe Uniunii Europene în

cursul ultimelor trei luni anterioare datei raportării, și să-l transmită ANRE și ministerului de resort în vederea informării Comisiei Europene.”

Capitolul V din Legea 13/2007 pune accentul pe energia electrică produsă din surse regenerabile de energie. “Certificarea energiei electrice produse din surse regenerabile se face prin intermediul garanțiilor de origine emise de autoritatea competentă”, care stabilește “regulile de funcționare a pieței de energie electrică, preluarea cu prioritate și comercializarea energiei electrice produse din surse regenerabile de energie”. Criteriile de promovare a energiei electrice produse din surse regenerabile de energie trebuiau să țină seama de “atingerea țintei naționale privind ponderea energiei electrice produse din surse regenerabile de energie” – stabilită de autoritatea competentă, “compatibilitatea cu principiile concurențiale de piață”, “caracteristicile diferitelor surse regenerabile de energie și tehnologiile de producere a energiei electrice”, “promovarea utilizării surselor regenerabile de energie în cel mai eficient mod”. Articolul 68 definește “cogenerarea de înaltă eficiență, ca fiind procesul care îndeplinește unul dintre următoarele criterii: realizarea de economie de energie primară la producerea energiei electrice în cogenerare de cel puțin 10% față de valorile de referință stabilite prin reglementări specifice pentru producerea separată a energiei electrice și termice - în centrale electrice de cogenerare cu puteri instalate de cel puțin 1 MW; realizarea de economie de energie primară la producerea energiei electrice în cogenerare față de producerea separată a energiei electrice și termice - în centrale electrice de cogenerare cu puteri instalate sub 1 MW”.

În capitolul VI s-au stabilit prețurile și tarifele pentru activitățile desfășurate în sectorul energiei electrice (art. 74) ca fiind: “prețuri rezultate din mecanismele concurențiale ale pieței de energie electrică; tarife reglementate pentru serviciile de transport, de sistem și de distribuție a energiei electrice; tarife/prețuri reglementate pentru furnizarea de energie electrică la consumatorii captivi până la deschiderea totală a pieței de energie electrică, precum și pentru consumatorii casnici și consumatorii cu putere maximă aprobată prin avizul de racordare de până la 100 kVA, după deschiderea totală a pieței de energie electrică; prețuri/tarife practice de furnizorii de ultimă opțiune după deschiderea totală a pieței de energie electrică; tarife reglementate pentru achiziția serviciilor tehnologice de sistem, până la crearea unei piețe concurențiale de servicii tehnologice de sistem; tarife reglementate de racordare la rețea; tarife reglementate practice de operatorii piețelor centralizate; prețuri reglementate pentru activitatea de producere a energiei electrice,

aferente tranzacțiilor angro dintre producători și furnizorii clienților captivi; prețuri reglementate pentru energia termică destinată consumului populației, produsă în instalațiile de cogenerare; tarife reglementate pentru activitatea de măsurare”. Au fost adăugate articole privind “limitarea prețurilor și tarifulor (80) și “recuperarea costurilor”(81). ANRE poate “fixa o limită superioară a prețului/tarifului “ și limita “venitul din activitatea reglementată, în scopul evitării creșterii necontrolate a prețurilor la clienți, costurile nerecunoscute, fiind recuperate integral”. Participanții la piața de energie electrică “au dreptul de a-și recupera costurile rezultate din aplicarea unor condiții suplimentare referitoare la siguranța în furnizare, protecția mediului, inclusiv dezafectarea unităților nucleare sau eficiența energetică.

Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr.123 din 10/07/2012 publicată în Monitorul Oficial nr.485 din 16/07/2012 aduce o serie de noutăți pe piața energiei electrice românești, unde activează cele mai puternice companii de stat din România, precum și giganți internaționali precum CEZ (Cehia), ENEL (Italia) sau E.ON (Germania). Obiectivele activităților din domeniul energiei electrice rămân neschimbate față de Legea 13/2007, fiind adăugate doar două obiective noi la literele h) și j): „h) îmbunătățirea competitivității pieței interne de energie electrică și participarea activă la formarea atât a pieței regionale, cât și a pieței interne de energie a Uniunii Europene și la dezvoltarea schimburilor transfrontaliere”; “j) asigurarea protecției mediului la nivel local și global, în concordanță cu reglementările legale în vigoare”.

Capitolul II are în vedere “Strategia și politica energetică” națională, definirea obiectivelor pe termen mediu și lung, sursele de finanțare utilizate pentru aplicarea strategiei energetice naționale și a politicii Guvernului, măsurile de sprijin din partea statului, programul energetic, atribuțiile ministerului de resort. În ceea ce privește programul energetic, față de Legea 13/2007, a fost adăugat la art. 5 un alineat (3), în care se specifică că, pentru siguranța alimentării cu energie electrică “se poate acorda acces garantat la rețelele electrice pentru energia electrică produsă în centrale electrice care utilizează combustibili din producția internă, dar numai pentru cantități anuale corespunzătoare unei energii primare de maximum 15% din cantitatea totală de combustibil echivalent, necesară pentru a produce energia electrică aferentă consumului brut final al țării”. Atribuțiile ministerului de resort sunt cele expuse în Legea 13/2007, completate cu puncte legate de calitatea ministerului de a stabili “cadrul instituțional corespunzător pentru desfășurarea, în condiții de eficiență și competitivitate, a activității societăților comerciale din

subordinea sau coordonarea ministerului care își derulează activitatea în domeniul energiei electrice”, precum și “promovarea și facilitarea” cooperării dintre “operatorul pieței de energie electrică, operatorii de transport și de sistem și omologii lor la nivel regional” și tranfrontalier, având ca scop “de a crea o piață internă competitivă a energiei electrice”. Această cooperare trebuie să acopere “zonele geografice definite în conformitate cu art. 12 alin. (3) din Regulamentul (CE) nr. 714/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind condițiile de acces la rețea pentru schimburile transfrontaliere de energie electrică și de abrogare a Regulamentului (CE) nr.1228/2003, precum și alte zone geografice”. Promovarea acestei cooperări se realizează cu colaborarea autorității de reglementare – ANRE, care funcționează ca autoritate administrativă autonomă cu personalitate juridică, cu competențe și atribuții stabilite potrivit Legii 13/2007 art. 7-11, articole ce nu au fost abrogate de prezenta lege (Legea 123/2012) la data intrării în vigoare.

Capitolul IV – “Energia electrică”, aduce ca noutate înființarea “Comisiei de soluționare a disputelor, ca organism care soluționează disputele pe piața angro și cu amănuntul apărute între participanții la piața de energie electrică”, ce își desfășoară “activitatea pe baza unui regulament de organizare și funcționare, aprobat prin decizie a președintelui ANRE”. Articolul 21 stipulează obligativitatea participanților la piața de energie electrică de a plăti “dezechilibrele pe care le generează pe piață”, cu excepția celor prevăzute explicit de legislație. Reglementarea furnizării de energie electrică pentru clienții noncasnici se va realiza până la 31 decembrie 2013, iar pentru clienții casnici până la 31 decembrie 2017.

Pentru buna funcționare a pieței reglementate, potrivit art. 22, ANRE poate să impună „obligații de serviciu public producătorilor, operatorului de transport și de sistem, operatorilor de distribuție și furnizorilor de ultimă instanță pentru asigurarea alimentării cu energie electrică a clienților finali care, la data intrării în vigoare a prezentei legi, nu și-au exercitat dreptul de eligibilitate sau a clienților casnici și clienților noncasnici cu un număr mediu scriptic de salariați mai mic de 50 și o cifră de afaceri anuală sau o valoare totală a activelor din bilanțul contabil, conform raportărilor fiscale anuale, care nu depășește 10 milioane euro”. Totodată, ANRE poate impune furnizorilor “proceduri transparente de achiziție a energiei electrice de pe piața concurențială” destinată clienților mai sus menționați și, de asemenea, poate aproba “prețurile și cantitățile din contractele încheiate între producători și furnizori”, “tarifele aplicate de furnizorii de ultimă instanță de energie

electrică” acestor clienți. Nu în ultimul rând, autoritatea competentă aprobă “metodologii de monitorizare a cheltuielilor cu achiziția energiei electrice”, precum și “prețurile și cantitățile din contractele de achiziție și livrare a serviciilor tehnologice de sistem”. În ceea ce privește monitorizarea, alineatul (6) stabilește indicatorii pe baza cărora se va realiza procesul de evaluare anuală a funcționării pieței de energie electrică, în urma căruia ANRE va întocmi un raport “referitor la prețurile reglementate ca obligații de serviciu public și impactul acestora asupra pieței de energie electrică”.

Pe piața concurențială, tranzacțiile comerciale se fac “angro sau cu amănuntul”, într-un mod “transparent, public, centralizat și nediscriminatoriu”, iar “furnizorii pot vinde energie electrică clienților finali prin contracte bilaterale, la prețuri negociate sau stabilite prin oferte-tip”. Furnizorii au obligația de a păstra timp de cel puțin cinci ani, toate informațiile privitoare la tranzacțiile realizate, și să le pună la dispoziția ANRE sau a Comisiei Europene, la cererea acestora.

Articolul 35 stabilește obligația operatorului de transport și de sistem de a elabora planuri de dezvoltare pe o durată de 10 ani, avându-se în vedere “modalitățile de finanțare și realizare a investițiilor privind rețelele de transport, cu luarea în considerare și a planurilor de amenajare și sistematizare a teritoriului străbătut de acestea, în condițiile respectării normelor de protecție a mediului”. Aceste planuri sunt trimise spre aprobare ANRE. Totodată, pentru informarea Comisiei Europene, art. 39 obligă operatorul de transport și de sistem “să întocmească, din trei în trei luni, un raport cu privire la fluxurile fizice de energie electrică ce s-au derulat în cadrul importurilor de energie electrică din țări terțe Uniunii Europene în cursul ultimelor 3 luni anterioare datei raportării, datele se transmit ANRE și ministerului de resort”.

Capitolul V definește sursele regenerabile de energie, tehnologiile de cogenerare, cogenerarea de înaltă eficiență și „stabilește reguli de acces la rețea pentru energia electrică produsă din surse regenerabile și în cogenerare de înaltă eficiență”, precum și “criteriile de promovare a energiei electrice produse din surse regenerabile și în cogenerare de înaltă eficiență”. Față de Legea 13/2007, prezenta lege face câteva completări. Se stabilesc criteriile de promovare a producerii energiei electrice în cogenerare de înaltă eficiență. ANRE îi revine sarcina de a stabili prin reguli tehnice și comerciale “accesul garantat la rețelele electrice și dispecerizarea prioritară a energiei electrice produse din surse regenerabile de energie și în cogenerare de înaltă eficiență” precum și “accesul prioritar la rețelele electrice și dispecerizarea prioritară

a energiei electrice produse din surse regenerabile de energie și în cogenerare de înaltă eficiență în centrale cu puteri instalate mai mici sau egale cu 1 MW, în măsura în care nu este afectat nivelul de siguranță a SEN”. În vederea stabilirii “criteriilor de promovare a energiei electrice produse din surse regenerabile de energie”, se are în vedere urmărirea “atingerii țintei naționale privind ponderea energiei electrice produse din surse regenerabile de energie; a compatibilității cu principiile concurențiale de piață; caracteristicilor diferitelor surse regenerabile de energie și tehnologiilor de producere a energiei electrice și promovarea utilizării surselor regenerabile de energie în cel mai eficient mod”. Pentru “promovarea producerii energiei electrice din surse regenerabile de energie și în cogenerare de înaltă eficiență se aplică scheme de sprijin”, după “autorizarea acestora de către Comisia Europeană”.

Capitolul VI se referă la “Prețuri și tarife”, articolele 75-83 fixând tipurile de prețuri și tarife, metodologiile de reglementare a prețurilor și tarifelor, principiile de fundamentare a propunerilor de prețuri și tarife, reperatele de evidențiere a costurilor și a veniturilor. De asemenea, se stabilesc costurile și veniturile reglementate, regulile privind limitarea prețurilor și a tarifelor, ale recuperării costurilor, ale evidențierii costurilor în producerea combinată a energiei electrice și termice. Prin noua lege, un rol important i se atribuie ANRE, care va “elabora și aproba regulile privind mecanismul de corelare a prețului orar de ofertă pe piața de echilibrare cu prețul de închidere a pieței PZU stabilit pentru ora respectivă”. De asemenea, se prevede că “pentru energia electrică și termică produsă în cogenerare de înaltă eficiență sau din surse regenerabile se aplică prevederile schemelor de sprijin, aprobate prin HG; pentru energia termică produsă în capacități amplasate într-o centrală electrică de cogenerare ce beneficiază de scheme de sprijin, prețurile se stabilesc pe baza metodologiei aprobate de autoritatea competentă”.

Capitolul VII - “Procedura de desfășurare a investigațiilor”, capitol nou introdus în lege, dă dreptul ANRE, ca prin personalul său împuternicit să declanșeze investigații „din oficiu sau ca răspuns la o plângere înregistrată la autoritatea competentă, formulată de către o persoană fizică ori juridică afectată în mod real și direct de o potențială încălcare” a prevederilor legii în vigoare. Personalul împuternicit pentru a desfășura investigațiile poate „intra în spațiile, terenurile sau mijloacele de transport pe care operatorii economici le dețin legal; să examineze orice documente, registre, acte financiar-contabile și comerciale sau alte evidențe legate de activitatea operatorilor economici, indiferent de locul în care sunt depozitate; să ceară oricărui repre-

zentant sau angajat al operatorului economic explicații cu privire la faptele ori documentele legate de obiectul și scopul investigației și să consemneze sau să înregistreze răspunsurile acestora; să ridice sau să obțină, în orice formă, copii ori extrase din orice documente, registre, acte financiar-contabile și comerciale sau din alte evidențe legate de activitatea operatorului economic; să sigileze orice amplasament destinat activităților operatorului economic și orice documente, registre, acte financiar-contabile și comerciale sau alte evidențe legate de activitatea operatorului economic, pe durata și în măsura necesară investigării”. Totodată, “în baza unei autorizări judiciare”, personalul împuternicit poate întreprinde acțiuni inopinante în orice alte spații ce aparțin “conducătorilor, administratorilor, directorilor și altor angajați ai operatorilor economici ori asociațiilor de operatori economici supuși investigației”.

5. Structura regională a capacităților de producție a energiei electrice

Structura puterii instalate, a producției și consumului de energie electrică din România s-a modificat constant în ultimii 20 de ani, principalele coordonate fiind scăderea constantă a contribuției centralelor termoelectrice la acoperirea cererii, concomitent cu sporirea ponderii grupurilor eoliene și diminuarea producției de electricitate pe fondul scăderii consumului final de energie.

Gruparea pe regiuni de dezvoltare a principalilor producători ce activează pe piața energiei electrice permite efectuarea unor evaluări ale dezechilibrelor existente în înzestrarea cu capacități de producere a energiei electrice a celor opt regiuni de dezvoltare existente deocamdată în România.

Deși o evaluare la nivel regional poate părea lipsită de sens dat fiind caracterul de rețea al industriei energiei electrice, argumentele în favoarea demersului vin, pe de o parte, din impactul pe care îl poate avea o structură geografică dezechilibrată a capacităților de producție asupra rețelelor de transport și distribuție (aparitia unor congestii ale sistemului) și, pe de altă parte, din perspectiva influenței asupra posibilităților teritoriale de ocupare a forței de muncă din domeniu.

Cercetările efectuate au avut la bază următoarele surse de date și informații:

- pentru prezentarea succintă a grupurilor energetice cu funcționare pe combustibili fosili, resurse eoliene și solare, administrate de diferitele companii ale sistemului energetic, au fost consultate site-urile de prezentare ale fiecăreia dintre acestea;

- pentru trecerea în revistă a capacităților de producție aparținând companiei Hidroelectrica, am apelat la informațiile prezentate în *Planul de reorga-*

nizare a debitoarei SC de Producere a Energiei electrice în hidrocentralele Hidroelectrica SA elaborat de Euro Insol (societate de reorganizare și lichidare), disponibil pe site-ul www.hidroelectrica.ro;

- pentru analiza situației economico-financiare și a înzestrării cu forță de muncă a firmelor producătoare de energie electrică, am utilizat bilanțurile contabile pe anul 2012 oferite de site-ul Ministerului de Finanțe, www.mfinante.ro. Profitul net prezentat în bilanț a fost convertit în euro pe baza cursurilor medii de schimb publicate de Banca Națională a României (www.bnr.ro);

- pentru verificarea conformității datelor referitoare la grupurile energetice existente în dotarea diferitelor companii cu cele aflate efectiv în exploatare în anul 2013, am utilizat informațiile furnizate de Transelectrica pe site-ul www.transelectrica.ro.

Problemele întâmpinate pe parcursul elaborării capitolului și modul de rezolvare a acestora au vizat:

- frecvențele transformări petrecute în sistemul energetic din România, cum ar fi: reducerea prin comasare a numărului de sucursale ale Hidroelectrica, de la 14 la șapte, în luna mai a anului 2013; preluarea Sucursalei Electrocentrale Mureș de la ELCEN București de către Romgaz, în martie 2013; procesul de lichidare a societății Termoelectrica, rămasă numai cu centralele Doicești și Borzești, în contextul preluării Sucursalei Brăila de nou înființata Electrocentrale Grup etc. În aceste condiții, „cheia de control” a fost evidența lunară efectuată de societatea Transelectrica a grupurilor energetice aflate în exploatare;

- lipsa defalcării bilanțurilor contabile și a informațiilor privind forța de muncă pe sucursale ale companiei Hidroelectrica. De aceea, numărul de angajați și profiturile/pierderile au fost estimate prin raportarea valorilor globale înregistrate de societate la capacitățile de producție ale fiecărei sucursale în parte. Aceeași metodă a fost aplicată și pentru sucursalele ELCEN și pentru două companii care administrează parcuri eoliene în diferite regiuni ale țării;

- existența unui număr mare de firme care au sediul social în localități diferite față de zona în care este instalată unitatea productivă (în special cazul centralelor eoliene). Cu excepția sucursalelor Hidroelectrica, repartizate administrativ pe cele opt regiuni de dezvoltare ale țării, celelalte unități energetice au fost împărțite în funcție de amplasarea geografică a acestora.

Demersul întreprins ne permite sintetizarea situației regionale a capacităților de producție a sistemului energetic din România (*Tab. 1, Fig. 1*)

Tabelul 1. Structura regională a capacităților instalate de producere a energiei electrice din România în anul 2013 și estimări pentru anul 2020; numărul de angajați și profiturile/pierderile (estimări pentru anul 2012)

Regiunea	Resursa energetică	Putere instalată în 2013 (MW)*	Putere instalată scoasă din funcțiune până în 2020 (MW)**	Putere instalată în 2020 (MW)	Angajați (nr)***	Profit/Pierdere (mil. euro)
Regiunea 1 - București-Ilfov	Hidrocarburi	1195	1x50(2017) 1x125(2018)	1020	2415	8,4
	Total	1195		1020	2415	8,4
Regiunea 2 - Centru	Hidrocarburi	830	200 (2016)	630	482	5,9
	Hidro	534,55		534,55	448	- 9,8
	Total	1364,55		1164,55	930	- 3,9
Regiunea 3- Nord-Est	Cărbune	240	2x60 1x60	60	1162	- 8,4
	Hidrocarburi	358,6	1x210(2019)2x60	28,6	30	- 0,25
	Hidro	671,9		671,9	563	- 12,4
	Eolian	66		66	6	- 1,3
	Total	1336,5		797,9	1761	-22,35
Regiunea 4 - Nord -Vest	Cărbune	150	2x25 2x50	0	964	- 10,3
	Hidro	458,9		458,9	385	-8,4
	Total	608,9		458,9	1349	- 18,7
Regiunea 5- Vest	Cărbune	1285	1x210(2017) 1x60	1015	2500	- 3,9
	Hidro	689,084		689,084	577	- 12,7
	Eolian	48,3		48,3	10	5,4
	Total	2022.384		1752,384	3087	- 11,2
Regiunea 6 - Sud-Vest	Cărbune	4570	1x330(2018) 1x100	4140	10781	- 14,9
	Hidro	3145,7		3145,7	2637	- 57,8
	Solar	44,6		44,6	0	0,4
	Total	7760.3		7330,3	13418	- 72,3
Regiunea 7 - Sud	Hidrocarburi	1120		1120	906	7,65
	Hidro	702,29		702,29	589	-12,9
	Solar	37.612		37.612	4	0,8
	Total	1859,9		1859,9	1499	- 4,45

Regiunea 8 - Sud-Est	Hidrocarburi	912		912	1042	- 15,8
	Nuclear	1413		1413	2136	7,7
	Eolian	1933,4		1933,4	174	8,5
	Solar	7,7		7,7	2	0,4
	Total	4266,1		4266,1	3354	0,8
Total putere instalată	Cărbune	6245,0	1030	5215	15407	- 37,5
	Hidrocarburi	4415,6	705	3710,6	4875	5,9
	Nuclear	1413,0	0	1413,0	2136	7,7
	Hidro	6202,4	0	6202,4	5199	- 114,0
	Eolian	2047,7	0	2047,7	190	12,6
	Solar	89,9	0	89,9	6	1,6
	Total	20413,6	1735	18678,6	27813	- 123,7

Notă:

* - Date prelucrate după cele existente pe www.transelectrica.ro;

** - Elemente pentru evaluarea Aplicației trimisă de România în conformitate cu Articolul 10c(6) al Directivei 2003/87/CE Revizia 4 / 22.06.2012, pg.24. Elemente de strategie energetică pentru perioada 2011 – 2035, Direcții și obiective strategice în sectorul energiei electrice, DRAFT I, pg. 28;

*** - Pentru succursalele Hidroelectrica și ELCEN numărul de angajați și profiturile/pierderile au fost estimate prin raportarea valorilor globale înregistrate de societate (preluate de pe site-ul www.mfinante.ro) la capacitățile de producție ale fiecărei succursale în parte

Sursa: prelucrări proprii, www.transelectrica.ro, www.mfinante.ro

Pe baza acestor informații sintetice, putem trage o serie de concluzii referitoare la situația actuală și de perspectivă a distribuției regionale a sistemului energetic din România.

În ceea ce privește structura regională a capacităților de producție:

- după cum am menționat anterior, echilibrul capacităților energetice este determinat cu preponderență de înzestrarea cu resurse energetice primare a perimetrelor respective. Aceasta influențează ponderea puterii instalate a regiunilor în totalul național, astfel încât regiunile S-V și S-E administrează, în 2013, aproape 60% din capacitățile de producție puse la dispoziția sistemului energetic (Fig. 2 a).

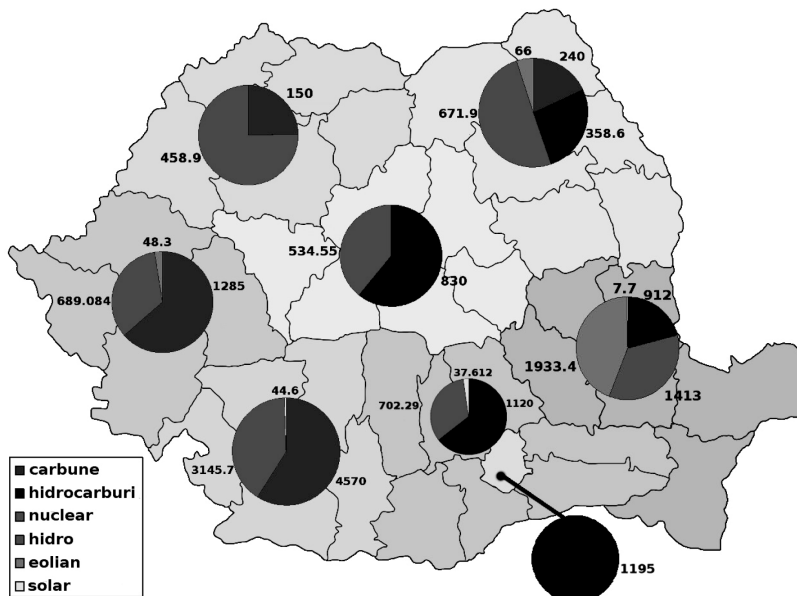
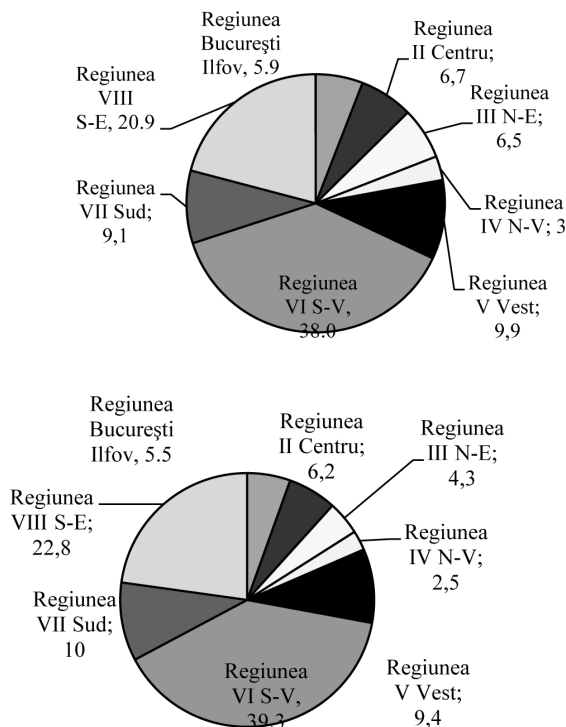


Fig. 1. Structura regională a capacităților de producere a energiei electrice (MW) în România în anul 2012

Sursa: Prelucrări proprii ale datelor Transelectrica (www.transelectrica.ro)

Fig. 2. a), b). Structura, pe regiuni de dezvoltare ale României, a capacităților instalate de producere a energiei electrice în anul 2013 (a) și estimări pentru 2020 (b) (%)

Sursa: Prelucrări proprii ale datelor oferite de Transelectrica și, pentru 2020, elemente pentru evaluarea Aplicației trimisă de România în conformitate cu articolul 10c(6) al Directivei 2003/87/CE Revizia 4 / 22.06.2012, p. 24.



◀ Schimbările structurale preconizate vor avea loc în următorii ani (ca certitudini - închiderea a numeroase capacități de producție cu funcționare pe combustibili fosili ca urmare a depășirii duratei normate de viață și a lipsei fondurilor investiționale, creșterea ponderii centralelor eoliene în structura sistemului energetic și ca deziderat - eventuala extindere a grupurilor nucleare etc) vor dezechilibra și mai mult structura regională a sistemului (în anul 2013, media deviațiilor absolute ale valorilor înregistrate față de media acestora este de 8,5, față de 9,3 estimat pentru 2020, în condițiile în care s-au luat în calcul doar închiderile de capacități de producție cu funcționare pe cărbune și hidrocarburi specificate în *Tabelul 1*, capitolul 1). (*Fig. 2 b*)

◀ Suplimentarea capacităților de producție ale regiunii S-E cu circa 1500 MW în centrale eoliene și 1400 MW în două grupuri nucleare ar conduce, *caeteris paribus*, la o pondere a acestei regiuni de peste 30% în totalul la nivel național. Împreună, regiunile S-E și S-V vor ajunge la peste 70% din total. Această situație va presupune efectuarea unor investiții semnificative în rețelele de transport al energiei pentru a surmonta inevitabilele congestii.

◀ Distribuția resurselor generează structura regională a capacităților de producție pe tipuri de combustibili utilizați. Astfel, regiunile S-V și Vest sunt dominate de grupuri energetice cu funcționare pe cărbune, regiunea Centru se bazează pe hidrocarburi și hidroenergie, iar regiunile N-V și N-E, forțate de reducerea drastică a capacităților pe cărbune și hidrocarburi, se bazează predominant pe centrale hidroelectrice. Potențialul eolian al regiunii S-E a determinat, în ultimii ani, înclinarea balanței energetice a zonei spre acest tip de capacități de producție;

Referitor la ocuparea regională a forței de muncă în domeniul producției de energie electrică:

◀ Se observă un dezechilibru major în ceea ce privește distribuția numărului de angajați, întrucât regiunea S-V ocupa, în anul 2013, aproape jumătate din forța de muncă din domeniul producției de energie electrică, urmată la mare distanță de regiunile S-E, respectiv Vest (*Fig. 3*).

◀ Din perspectiva raportului dintre capacitățile de producere a energiei electrice și ocuparea forței de muncă în domeniu (*Fig. 4*), putem remarca faptul că regiunile S-V și Vest care au structuri similare ale capacităților de producție pe tipuri de resurse (cu prezența în ambele cazuri a unor complexe energetice pe cărbune - CE Oltenia, respectiv CE Hunedoara), folosesc un număr mediu de 1,7 respectiv 1,5 pentru fiecare MW. În schimb, regiunea S-E, dominată de centrale eoliene cu un număr foarte redus de angajați pe unitate de producție (0,09), realizează o medie de 0,8 persoane/MW, deși centrala nucleară are un nivel similar

de intensitate a muncii (1,5 angajați/MW) cu restul regiunilor. Regiunea București Ilfov folosește cel mai mare număr de angajați pentru fiecare MW instalat (2,4). Principala explicație vine din faptul că producția de energie a regiunii se realizează în centrale electrice de termoficare, adică în unități care, pe lângă energia electrică produsă, furnizează și o mare cantitate de energie termică din capacități specializate de producție care nu au fost luate în calcul în acest studiu.

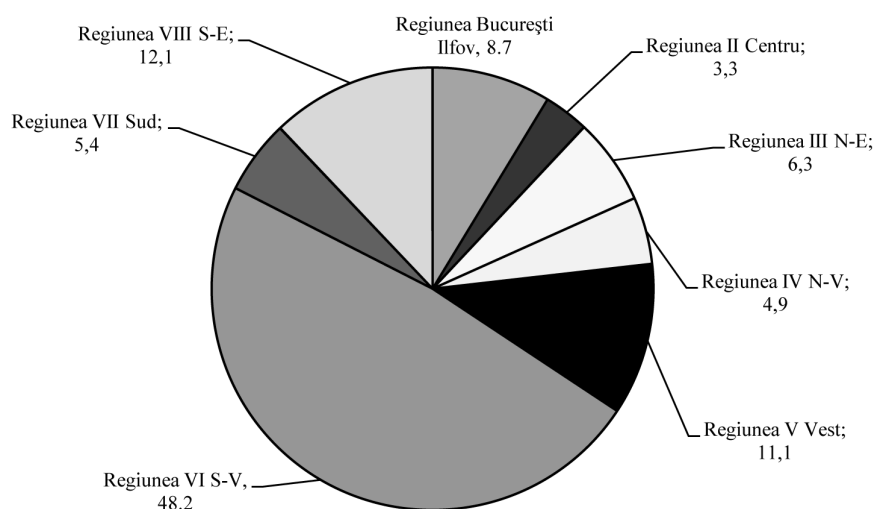


Fig. 3. Structura, pe regiuni de dezvoltare ale României, a înzestrării cu forță de muncă a capacităților instalate de producere a energiei electrice în anul 2013 (%)

◀ În consecință, modificările structurale de perspectivă vor conduce la scăderea ocupării forței de muncă în sector atât ca urmare a închiderii unei serii întregi de centrale electrice de termoficare, mai intensive în muncă, cât și a creșterii ponderii centralelor eoliene. Această tendință va fi însă contracarată de necesitatea realizării de noi investiții în capacități de rezervă care să contracareze caracterul intermitent al energiei eoliene și în grupurile 3 și 4 de la Cernavodă. O strategie energetică ar putea clarifica orientările universităților de profil în sensul elaborării unor curriculumuri adaptate la cerințele domeniului.

Referitor la situația economico-financiară a unităților energetice din regiunile de dezvoltare:

◀ Majoritatea companiilor care administrează centrale electrice de termoficare se află în insolvență sau în curs de lichidare. De altfel, companiile de producere a energiei electrice și termice trecute în administrația consiliilor locale au o situație financiară precară din cauza capacității investiționale reduse a noilor proprietari.

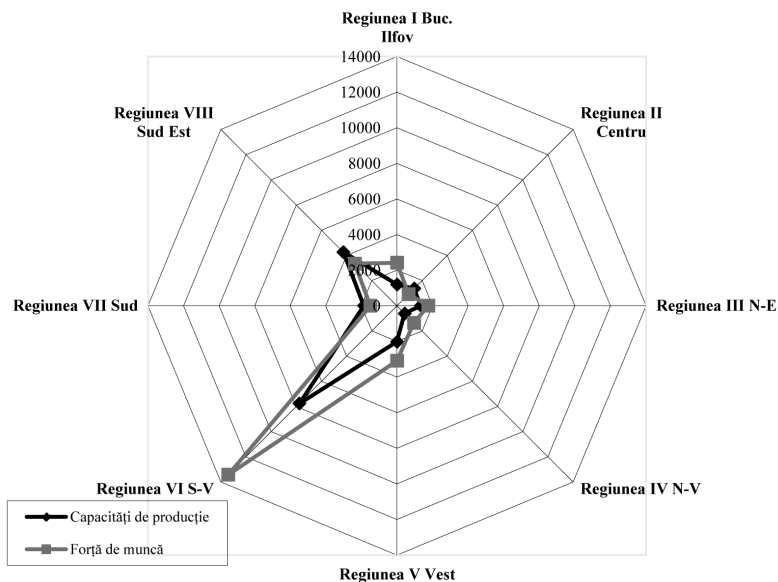


Fig. 4. Ilustrarea raportului dintre capacitățile de producere a energiei electrice și ocuparea forței de muncă în domeniu

Surse: Prelucrări proprii ale datelor oferite de Transelectrica (www.transelectrica.ro) și Ministerul de Finanțe (www.mfinante.ro)

◀ La nivelul producției de electricitate, sistemul energetic înregistrează, după estimările efectuate pentru anul 2012, pierderi însumate la 123,7 milioane euro. O contribuție majoră la aceste pierderi a avut-o compania Hidroelectrică, motivele acestei situații fiind tratate pe larg și în presă și în lucrări precedente ale membrilor colectivului de cercetare. Contrar așteptărilor, centralele pe hidrocarburi au avut în general profit, cu excepția CET Galați, care a reușit să încline balanța încasărilor către minus. Profitabilă s-a dovedit și activitatea nucleară, și, în medie, activitatea centralelor eoliene susținute prin intermediul sistemului de alocare a certificatelor verzi. Cărbunele a fost neprofitabil în acel an fără deosebire de regiune. În consecință, singurele regiuni în care producția de energie electrică s-a dovedit profitabilă au fost, în anul 2012, București-Ilfov și S-E.

Dacă sectorul producției se zbate pentru supraviețuire, fiind supus unor transformări continue mai mult sau mai puțin coerente, sectorul distribuției reușește să beneficieze din plin de poziția sa privilegiată de a fi aproape de clientul plătitor și, într-o foarte mare măsură, de avantajele investițiilor străine directe ale ENEL, E.ON și CEZ.

Concluzii

- Legea energiei nr. 318 din anul 2003 a venit în completarea reglementărilor existente care nu mai erau suficiente pentru o țară cu piață energetică liberă.
- Legea energiei nr. 13 din anul 2007 a fost promulgată ca rezultat al integrării României în Uniunea Europeană.
- Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr.123 din anul 2012 vizează, în principal, îmbunătățirea competitivității pieței interne de energie electrică și participarea activă la formarea pieței de energie a Uniunii Europene. Prin măsurile de restructurare întreprinse, marile companii energetice europene și-au creat noi fluxuri de venituri prin diversificarea activităților, s-au extins în plan geografic, și-au reconsiderat obiectivele strategice în funcție de noul context geopolitic și legislativ.
- Piața energetică europeană va fi dominată de un număr mic de companii integrate pe verticală și orizontală (de la toate formele de energie până la managementul deșeurilor sau gestionarea apei), cu putere investițională considerabilă.
- Principalele etape ale transformării sistemului energetic din România pot fi sintetizate prin separarea pe verticală a celor patru activități (producție, transport, distribuție, furnizare), introducerea concurenței la nivelul producției (piața pentru ziua următoare, piața intrazilnică, piața centralizată a contractelor bilaterale, piața de echilibrare etc.) și privatizarea celor cinci companii de distribuție.
- Factorii determinanți ai reformelor din domeniul energetic au fost integrarea României în Uniunea Europeană, crearea Pieței unice a energiei, numărul mare de clienți/consumatori, performanțele vechiului sistem energetic – prima structură integrată în Uniune (încă din anul 2003), lipsa unei politici industriale coerente în domeniu și vulnerabilitatea factorilor de decizie în fața presiunilor venite din exterior, toate acestea sporind atractivitatea sistemului energetic național pentru companiile străine.
- În România nu au fost realizate studii comparative care să pună în balanță creșterea costurilor tranzacționale și reducerea costurilor de producție ca urmare a concurenței determinate de funcționarea piețelor de energie.
- Redimensionarea internațională a sistemului energetic s-a realizat într-un singur sens, din exterior către interior, atomizarea componentelor sistemului contribuind la creșterea marilor grupuri energetice europene.
- Țintele reformei în domeniul energiei electrice sunt creșterea capitalului privat, promovarea concurenței și introducerea de noi structuri de reglementare.

- S-a constatat că privatizarea singură nu duce la o îmbunătățire a productivității muncii sau la o creștere a capacității de producție, cu excepția cazului când privatizarea este cuplată cu existența unui sistem independent de reglementări.
- Din analiza rezultatelor obținute s-a observat că, în absența concurenței, eficiența reglementărilor este foarte importantă pentru succesul privatizării.

BIBLIOGRAFICE

1. Anderson R. *Privatization clock ticking*, Financial Times Energy and Utilities Review (Central Europe), August 2001.
2. ANRE, Ordinul nr. 30/27.08.2012 pentru aprobarea metodologiei de stabilire a prețurilor și tarifelor la consumatorii finali care nu uzează de dreptul de eligibilitate, publicat în MO nr. 626/31.08.2012
3. ANRE, Raport de monitorizare piață de energie electrică – luna decembrie 2011, www.anre.ro
4. ANRE, Raport de monitorizare piață de energie electrică – luna ianuarie 2012, www.anre.ro
5. Balmaceda M.M. *EU energy policy and future European energy markets: consequences for the Central and East European States*, in Balmaceda (ed.), 2002
6. Buzar Șt. *Energy Poverty in Eastern Europe: hidden geographies of deprivation*, Ashgate Publishing Company, 2007.
7. Chick M. *Electricity and energy Policy in Britain, France and the United States since 1945*, Edward Elgar Publishing Limited, ISBN 978 1 84542 111
8. Joskow P.L., Rose N.L. *The effects of economic regulation*, în Schmalensee R. și Willig R.D. *Handbook of Industrial Organization*, vol.2, Handbooks in Economics, N10, North-Holland, Amsterdam, 1989.
9. Joskow P.L., Noll R. *Regulation in theory and practice: a current overview*. În: Fromm G (ed). *Studies in Public Regulation*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1981.
10. Joskow P.L. (2002). *“Electricity Sector Restructuring and Competition: A transaction-cost Perspective”*, citat de Tooraj Jamasab, Raffaella Mota, David Newbery și Michael Pollitt (2005), *Electricity sector reform in developing countries: a survey of empirical evidence on determinants and performance*, World Bank Policy Research Working Paper 3549, martie 2005.
11. Ott F. A., Hartley K. *Privatization and Economic Efficiency – A Comparative Analysis of developed and Developing Countries*, Edward Elgar Publishing Limited, 1991.
12. Pollitt M. *Ownership and Performance in Electric utilities: The International evidence on Privatization and Efficiency*, Oxford University Press, 1995.
13. Schneider V., Jäger A. (2003). *The privatization of infrastructures in the theory of the state: an empirical overview and a discussion of competing theoretical ex-*

- planations*, citat de Tooraj Jamasab, Raffaella Mota, David Newbery și Michael Pollitt (2005), *Electricity sector reform in developing countries: a survey of empirical evidence on determinants and performance*, World Bank Policy Research Working Paper 3549, martie 2005.
14. Tooraj J., Motta R., Newbery D., Pollitt M. *Electricity sector reform in developing countries: a survey of empirical evidence on determinants and performance*, World Bank Policy Research Working Paper 3549, martie 2005
 15. Velody M. et al. *A regional Review of Social Safety Net Approaches in Support of Energy Sector Reform*, Washington, D.C., USAID, 2003.
 16. Agenția Națională de Reglementare în domeniul Energiei, www.anre.ro
 17. Concluziile raportului final al Comisiei Senatoriale pentru Privatizare, 05.07.2010, www.euractiv.ro
 18. EUROSTAT statistical data, www.eurostat.com
 19. Guvernul Romaniei. Nota de fundamentare privind Strategia de privatizare a societăților comerciale Filiale de Distribuție și Furnizare a Energiei Electrice Electrica Dobrogea SA și Electrica Banat SA, 2006.
 20. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>
 21. Inspectoratul suedez pentru piețele de energie www.elpriskollen.se
 22. Institutul Național de Statistică, Balanțele energetice ale României pentru anii 2010 și 2008, www.ins.ro
 23. Institutul Național de Statistică, Consumurile energetice din gospodării în anul 2009, august 2011, www.ins.ro
 24. Ministerul de Finanțe, www.mfinante.ro
 25. Monitorul Oficial nr. 1198/15 decembrie 2004, www.cdep.ro
 26. Monitorul Oficial nr. 629/10.07.2004, Hotărârea Guvernului nr.1000/2004 privind unele măsuri pentru derularea și finalizarea privatizării și modificarea și completarea Strategiei de privatizare a societăților comerciale filiale de distribuție și furnizare a energiei electrice „Electrica Dobrogea” - S.A. și „Electrica Banat” - S.A.
 27. Nota de fundamentare - O.U.G. nr. 114/14-07-2005, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.114/2005 privind unele măsuri pentru derularea și finalizarea privatizării societăților comerciale filiale de distribuție și furnizare a energiei electrice „Electrica Moldova” - S.A. și „Electrica Oltenia” - S.A., publicată în Monitorul Oficial nr. 668/27.07.2005, www.gov.ro
 28. Parlamentul României, București, Raport Nr. 21/ 491 / 15.11.2004 asupra proiectului de Lege privind unele măsuri pentru privatizarea Societăților Comerciale Filiale de Distribuție și Furnizare a Energiei Electrice „Electrica Dobrogea” - S.A. și „Electrica Banat” - S.A., precum și unele măsuri pentru reglementarea activităților societăților comerciale din domeniul distribuției de energie electrică, (PLx 701/10 noiembrie 2004), www.cdep.ro
 29. Revista Energy in East Europe, octombrie 2005, nr. 74.
 30. SC Electrica SA, prezentare Electrica SA o propunere de investiții atractivă, susținută în cadrul Leaders of New Europe, București, 17-19 octombrie 2005.

31. Semnarea contractelor de privatizare pentru Electrica Banat și Dobrogea, www.electrica.ro și SC Electrica SA, prezentare Electrica SA o propunere de investiții atractivă, susținută în cadrul Leaders of New Europe, București, 17-19 octombrie 2005.
32. www.cdep.ro
33. www.electrica.ro
34. www.gov.ro
35. www.mediafax.ro, *Ofertele finale pentru Electrica Muntenia Sud, așteptate până în decembrie*, 13 octombrie 2005
36. www.opcom.ro
37. www.transelectrica.ro
38. Monitorul Oficial, Partea I nr. 844 din 16.12.2008 - HG 1565/2008
39. Planul de măsuri pentru identificarea și evaluarea pericolelor majore în SC CET Iași SA (întocmit conform HG 642/2005), www.cet-iasi.ro
40. www.transelectrica.ro
41. <http://statistici.insse.ro/shop/>, INS, programul Tempo- online, consultat în aprilie 2013
42. www.mfinanțe.ro
43. www.seoradea.ro
44. www.mfinanțe.ro
45. www.cetarad.ro
46. www.mfinante.ro
47. www.nuclearelectrica.ro

Bun de tipar 15.02.2018 Formatul 165 × 240
Hîrtie ofset nr. 1. Coli de tipar 15,5. Coli de autor 18,6

Î. S. Firma Editorial-Poligrafică „Tipografia Centrală”,
MD-2068, Chişinău, str. Florilor, 1;
Tel.: 022 49-31-46