



# Vocea Civică

Volumul 4, Nr.5 (20)

Septembrie-Octombrie 1998

## ALGORITMUL TERGIVERSĂRII

### Interviuri cu:

**John Ashcroft,**

Membru al Comisiei  
Senatului SUA pentru  
politică externă,  
comerț, știință, transport  
și probleme juridice

**Andrei Funieru,**

Consultant principal,  
Direcția Juridică a  
Aparatului  
Parlamentului

Sînt puține cuvintele ce apar cu mai multă frecvență în discursul oamenilor politici din Republica Moldova decît *reformă*. Tot ce ține de comunicarea informației multiplică pînă la sațietate prezența acestui cuvînt. Cu toate acestea, nimic nu este mai deplîns în Moldova decît absența reformei. Oare de ce? Să fie, cumva, vorba de himerizarea de care vorbea cîndva Vladimir Bukovski? Simpla rostire a cuvîntului nu poate înlocui realitatea pe care o reprezintă el la nivel lingvistic.

Aproape nimeni nu pare a se mai îndoii de necesitatea reformei teritorial-administrative și de modificarea legislației privind administrația publică locală. Asta în teorie. Dar în practică? Ei bine, în practică lucrurile se dovedesc mult mai complicate. Atît de invocata descentralizare nu pare pe tot atît de dorită pe cum ne-ar lăsa să înțelegem atîtea și atîtea declarații. Evident, o asemenea reformă constituie un pas fundamental, și el trebuie gîndit cu atenție. Cadrul general și detaliile acestui proces necesită cîntărirea tuturor elementelor ce intră în joc. Numai că precauția înseamnă ceva, iar tergiversarea — cu totul altceva. Această reformă nu are cusurul de a se produce prea devreme. Dimpotrivă.

Cei care consideră imperfecte cele două proiecte de lege — cel privind organizarea administrativ-teritorială și cel privind administrația publică locală — nu se înșeală. Pe de altă parte, tărăgănarea realizării reformei teritorial-administrative nu garantează, deloc, că atunci cînd se va hotărî înfăptuirea ei legea respectivă va fi, neapărat, mai bună. Există suficiente motive de a crede chiar contrariul, fie și pentru motivul că politizarea elaborării legislației respective poate deveni precumpănitoare. Or, și în momentul de față, multe din impasurile ce stau încă în calea reformei par să țină mai degrabă de rațiuni ale politiciii de partid decît de chestiuni de fond ale reformei. O acumulare de tensiuni politice suplimentare ar putea afecta chiar spiritul și rostul viitoarelor alegeri locale. Compromiterea acestora din urmă s-ar putea dovedi un trist epilog.

Republica Moldova s-a bucurat în ultimii ani de aprecieri pozitive pentru curajul și tenacitatea dovedite în realizarea unor schimbări de fond. E o credibilitate obținută cu eforturi imense și cu prețul unor necazuri sociale defel neglijabile. Cu atît mai mult ar fi nedrept să se risipească un asemenea capital.

Un alt cuvînt invocat din ce în ce mai des este *algoritm*. La ultimele alegeri parlamentare, două treimi din electoratul acestei țări au votat nu pentru vreun

algoritm, ci pentru forțele politice ce s-au angajat să înfăptuiască anumite reforme. Algoritmul pe baza căruia s-au stabilit participarea și contribuția la guvernare este doar un instrument. Acolo unde algoritmul devine scop în sine, șansele reformei se împuținează. Democrații mai bine consolidate decît cea moldovenească au plătit deja prețul unei astfel de erori. Nota de plată pe care ar putea să o atragă după sine practicarea unui algoritm al tergiversării s-ar putea dovedi una exorbitantă pentru Republica Moldova. Este vorba de un risc ce poate fi încă evitat. Și speranța noastră este că va fi. ♦



Buletin informativ

**IFES**  
Moldova

## *“Libertatea exercitată în condițiile legii oferă cele mai bune posibilități de dezvoltare a unor valori cu adevărat democratice...”*



**Gabriel Mumjiev:** *Stimate dle. senator Ashcroft, care sînt la ora actuală problemele ce afectează relațiile dintre puterea federală și cea locală în Statele Unite ale Americii?*

**John Ashcroft:** În general, guvernul federal al Statelor Unite se ocupă de realizarea unor scopuri care sînt în mod clar de ordin național. De exemplu: politica externă, apărarea națională, politica economică națională și sistemul interstatat de transport. Dat fiind faptul că puterea federală depinde de cea locală și vice-versa, ambele pot avea anumite nemulțumiri firești una față de alta. Adesea, guvernul local pune pe bună dreptate problema implicării inadecvate și abuzive a guvernului federal în soluționarea unor chestiuni ce pot fi abordate cel mai bine doar la nivel local și de stat.

**GM:** *Care sînt dificultățile majore cu care se confruntă guvernarea locală?*

**JA:** Cele legate de apărarea populației de criminali și prevenirea crimelor, prestarea serviciilor de bază, inclusiv îngrijirea străzilor, drumurilor, școlilor etc. De altfel, toate aceste lucruri fac parte din atribuțiile puterii locale. Cînd guvernul federal sau cel de stat contribuie financiar la satisfacerea necesităților guvernelor locale, ultimele sînt obligate să respecte, odată cu acceptarea finanțării, anumite condiții (așa-numitele “strings”/corzi) dictate de partea federală.

**GM:** *Ce factori ar putea să asigure un guvern local puternic și eficient și totodată un echilibru între puterea federală și locală?*

**JA:** Guvernele locale trebuie să asigure o respectare reală și credibilă a legii în conformitate cu libertățile garantate de Constituția federală și Constituțiile statelor.

**GM:** *Procesul de tranziție spre o economie de piață și democrație autentică s-a dovedit foarte anevoios și dureros pentru majoritatea țărilor din Europa de Est și spațiul post-sovietic. Ce factori ar putea să-l accelereze, să atenueze tensiunile sociale și economice din statele respective?*

**JA:** Aceasta este în primul rînd o problemă de schimbare de atitudine. Un guvern democratic puternic poate fi întemeiat doar pe baza unei moralități adevărate. Trebuie să existe o respectare generală a drepturilor omului. Membrii oricărei națiuni trebuie să înțeleagă că au dreptul inalienabil la autoguvernare. Națiunile, întocmai

ca și indivizii, prosperă atunci cînd belșugul lor provine din propria lor sudoare și propriile merite, cînd ele sînt independente și se bucură de libertatea de a-și făuri propriile destine. Libertatea exercitată în condițiile legii oferă cele mai bune posibilități de dezvoltare a unor valori cu adevărat democratice.

**VC:** *Credeți că SUA ar trebui sau nu să continue să ofere asistență țărilor în tranziție spre o economie de piață și democrație autentică?*

**JA:** SUA urmează să încurajeze tinerele democrații sub toate formele posibile. Trebuie să o facem, fiind conștienți că nu putem garanta succesul democrației în alte părți ale lumii. De asemenea, noi nu putem forța popoarele care caută să pășească pe făgașul democrației să-și înlocuiască viziunile și valorile cu cele americane.

**VC:** *Care sînt cele mai importante legi adoptate de către Senat în ultimii doi ani?*

**JA:** Senatul a discutat un număr mare de probleme în aceasta perioadă. Eu unul cred că cel mai important pas întreprins de Senat în ultimii doi ani a fost cel privind reducerea impozitelor pentru poporul american. Eu sper că vom putea să reducem în continuare povara crescîndă a impozitelor de pe umerii americanilor ce muncesc din greu.

**GM:** *Dat fiind faptul că tot mai multe țări încearcă sau au reușit deja să obțină armament nuclear, iar terorismul internațional este capabil să sfideze orice și pe oricine, ce*

*factori credeți că ar putea asigura pacea în lume la ora actuală?*

**JA:** Națiunile iubitoare de pace trebuie să fie de o intoleranță absolută față de terorism. În ultimii ani, tot mai multe națiuni și indivizi criminali au participat la proliferarea armamentului chimic, biologic și nuclear. Teroriștii au fost extrem de agresivi în încercările lor de a incita oamenii la violență. Mesajul Statelor Unite și altor națiuni pașnice trebuie să fie clar și răspicat: orice acțiune teroristă va fi pedepsită cu cea mai mare severitate și promptitudine.

**GM:** *În cazul în care vă hotărâți să candidați pentru președinția SUA cum aveți de gând să câștigați încrederea poporului american pentru a obține victoria în alegeri?*

**JA:** Cu toate că nu sînt candidat la funcția de Președinte al SUA, am luat deja în considerație posibilitatea de a candida pentru această funcție. Am călătorit prin toată țara pentru a discuta convingerile mele privitoare la politicile pe care trebuie să le promovăm. Mesajul meu a fost recepționat călduros. Voi lua o decizie finală în acest sens spre sfîrșitul acestui an.

**GM:** *Vă mulțumim.*

**JA:** Și eu vă mulțumesc. Vă rog să transmiteți poporului Moldovei urările mele cele mai calde. Apreciez preocuparea IFES-ului pentru politicile publice și voința fundației dvs. de a încuraja dezvoltarea democrației în țări ca Republica Moldova. ♦

12 septembrie 1998, Washington.

*“Ar fi de dorit ca reformele ce ating interesele tuturor cetățenilor să fie aduse la cunoștința lor la timp.”*



*Aparatului Parlamentului pînă în prezent?*

**AF:** În anul curent a fost formată o comisie specială pentru soluționarea problemelor legate de reforma dată în frunte cu primul-ministru. În urma ședințelor comisiei au apărut două proiecte de legi: una cu privire la administrația publică locală și alta cu privire la organizarea administrativ-teritorială. Direcția Juridică a Aparatului Parlamentului a realizat la rîndul ei expertiza juridică a acestora în urma căreia au fost

identificate anumite neajunsuri ce pot provoca anumite confuzii și urmează a fi soluționate în cadrul examinării proiectului de lege de către Parlament în prima lectură. Am sugerat ca odată cu examinarea și adoptarea legilor privind organizarea administrativ-teritorială și administrația publică locală trebuie să fie examinată și problema elaborării și adoptării unui set de legi în același domeniu. Astfel, sînt necesare legile privind: autonomia financiară și patrimonială a unităților administrativ-teritoriale, o versiune nouă a statutului municipiului (capitalei) Chișinău, serviciile publice locale, contenciosul administrativ etc. De asemenea, va fi necesară elaborarea unui pachet de acte normative cu privire la activitatea noilor organe ale administrației publice locale (prefecții, consiliile coordonatoare etc.). Proiectele de legi ar trebui să includă prevederi referitoare la perioada de reorganizare și reformare a sistemului administrativ actual și măsurile concrete ce vor fi întreprinse în acest scop. Principala noastră obiecție ține de principiul structurării unităților administrativ-teritoriale. Conform prevederilor proiectului de lege

**Vocea Civică:** *Ce factori au determinat necesitatea reformei teritorial-administrative în Moldova?*

**Andrei Funieru:** Ideea reformei teritorial-administrative a apărut imediat după declararea independenței. Noi am ales drumul democrației și trebuie să avem aceeași temelie ca orice stat democratic de drept din lume.

Oricît de bune ar fi hotărârile emise de guvernul central, oricît de bine gîndite și eficiente ar fi legile adoptate de legislativul suprem, efectele lor vor fi nule atît timp cît nu vom avea un sistem administrativ adecvat noilor realități politice și sociale în teritoriu. Nu este normal ca oamenii să vină din teritoriu cu tot felul de plîngeri la Chișinău pentru a le transmite Președinției, Parlamentului, Guvernului și altor instanțe atît timp cît aceste probleme ar fi trebuit să fie soluționate la ei acasă de către administrația publică locală.

**VC:** *Care credeți că sînt aspectele pozitive și negative ale proiectelor legislative privind reforma teritorial-administrativă ce au fost prezentate Direcției Juridice a*



unitățile administrativ-teritoriale se vor structura în două nivele: 1) satele (comunele) și orașele; 2) raioanele, municipiile și unitățile autonome cu statut special. Prevederile respective pot crea situații care vin în contradicție cu structura logică a organizării administrativ-teritoriale. Din ele rezultă că raionul, o unitate administrativ-teritorială de nivelul doi, va cuprinde o altă unitate administrativ-teritorială de același nivel - municipiul. În opinia noastră, municipiul Chișinău poate fi inclus în categoria unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi, deoarece este capitala țării și merită un statut special. Celelalte municipii se înscriu perfect în categoria unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi.

**VC:** *Dispuneți de informații referitoare la modul în care este percepută reforma teritorial-administrativă în rândurile populației și funcționarilor publici?*

**AF:** Ar fi de dorit ca reformele ce ating interesele tuturor cetățenilor să fie aduse la cunoștința lor la timp, dar trebuie să avem în vedere că acest lucru nu este o condiție esențială pentru promovarea reformelor respective. Pentru a obține acordul lor, e necesar ca aceștia să fie în prealabil informați ceea ce, din nefericire, nu a avut loc la noi nici în acest an. Ar fi fost nevoie în primul rând de o campanie publicitară susținută și de lungă durată pentru a le explica cetățenilor de ce această reformă trebuie neapărat realizată, în ce mod va îmbunătăți ea situația în Moldova, ce viitor îi așteaptă într-o structură teritorială nouă etc. Să vă dau un exemplu: cine va suporta schimbarea numerelor de înmatriculare ale autovehiculelor în urma reformei? Statul? Cetățenii? Deocamdată nimeni nu știe acest lucru. De aceea nu e de mirare că în lipsa informației, atîția oameni au o atitudine negativă față de reformă. Toate ministerele de profil vor trebui să se implice activ în implementarea ei și să-și

schimbe anumite structuri în teritoriu. Există acte normative care să reglementeze acest proces? Eu unul nu le-am văzut și nici nu am auzit de ele. Țăranul înainte de a-și construi o casă nouă, o păstrează pe cea veche. De ce să nu ne folosim și noi de logica țăranului. Trebuie să prevedem toate situațiile și detaliile înainte de a purcede la implementarea unei astfel de reforme cum este cea a administrației publice locale.

În teritoriu, oamenii nu sînt pregătiți moral de a o sprijini. Statul trebuia să aibă grijă de campania publicitară de care o asemenea reformă avea nevoie. De asemenea, cred că nu numai cetățenii de rînd nu sînt pregătiți, dar și mulți funcționari publici.

**VC:** *Există opinii care susțin că în urma reformei teritorial-administrative calitatea serviciilor publice va avea de suferit. Ce credeți despre aceste opinii?*

**AF:** Ele nu corespund adevărului. Formarea noului raion comasat (județul) nu presupune centralizarea sau monopolizarea serviciilor publice. Oare are rost să amplasăm comisariatul de poliție din Strășeni în Ungheni, adică în noul raion? Nu. El va rămîne în Strășeni așa cum vor rămîne la locul lor toate structurile administrativ-teritoriale existente (poliția, judecătoria, procuratura, notariatele, poșta etc.). Apoi să fim sinceri: de cîte ori pe an are nevoie cetățeanul de rînd să discute cu președintele executivului raional? Administrația raionului comasat va avea posibilitatea de data aceasta să-și concentreze resursele financiare în vederea soluționării problemelor de infrastructură și de dezvoltare a raionului respectiv. Același lucru se va întîmpla și cu forțele umane.

**VC:** *Vă mulțumim.* ♦

24 septembrie 1998, Chișinău.

## Raportul Biroului pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului/OSCE privind observarea alegerilor parlamentare din Republica Moldova din 22 martie 1998

### Campania electorală

În linii generale, campania electorală s-a desfășurat în mod normal. Cu toate acestea, ca și în cazul alegerilor prezidențiale din 1996, în timpul campaniei au fost înregistrate discursuri instigatoare.

S-a întîmplat ca un concurent să folosească simbolurile naziste pentru a caracteriza alt concurent. În cîteva spoturi electorale publicitare, un partid a comparat pe unul din concurenții săi cu Stalin și Hitler.

În ziua de 17 martie, un candidat a fost atacat într-un apel al "Asociației Creștinilor Ortodocși din Moldova" din motiv că pe lista candidaților partidului său figura un baptist, iar candidatul respectiv, în calitate de lider al partidului "s-a vîndut sectanților, ce otrăvesc șiucid spiritul creștin". Asociația menționată este probabil o ficțiune, căci atît Biserica Moldovei cît și cea a Basarabiei au negat c-ar fi avut vreo legătură cu acest apel.

În pofida acestor incidente regretabile, s-a constatat o îmbunătățire în atmosfera generală a campaniei electorale în comparație cu cele precedente.

Unele probleme legate de campania electorală au fost soluționate mai înainte ca aceasta să înceapă în toată puterea cuvîntului. După cum s-a menționat anterior, în ziua de 20 februarie, Comisia Electorală Centrală (CEC) a hotărît ca toți candidații ce dețin funcții publice să-și suspende activitatea, începînd cu ziua de 23 februarie. Această decizie a redus posibilitatea de utilizare a mijloacelor publice și ale infrastructurii în scopurile campaniei electorale.

Respectând recomandările CEC și hotărîrea Parlamentului din 19 februarie, în ziua de 3 martie, ministrul Educației și-a schimbat dispoziția din 31 decembrie 1997 și a permis folosirea școlilor ca localuri pentru agitație electorală în afara lecțiilor, deoarece deseori în zonele rurale școlile reprezintă singurele localuri unde se pot ține întruniri. Desigur, această hotărîre a înlesnit partidelor organizarea campaniei electorale în zonele rurale.

### Observarea în ziua alegerilor

În ziua alegerilor, observatorii au vizitat mai mult de 710 secții de votare ceea ce reprezintă mai mult de 35 procente din numărul total. Traseul stabilit a fost normal, cuprinzînd toate regiunile țării, orașele și satele, punîndu-se accentul în special pe zonele critice.

Votarea și numărarea voturilor în ziua alegerilor au fost efectuate în mod profesionist

Votarea s-a desfășurat de la 7:00 dimineața pînă la 21:00 seara. De regulă, secțiile de votare s-au deschis la timp: numai o singură secție de votare din cele 65 observate s-a deschis după 07:15.

La deschidere, în majoritatea secțiilor de votare erau prezenți observatori din partea diferitor partide politice ce au rămas acolo pe parcursul întregului proces.

Prezența persoanelor neautorizate (polițiști, primari etc.) a fost observată în 19 procente din secțiile de votare. A fost înregistrat un caz cînd primarul a ținut o scurtă cuvîntare la deschiderea secției de votare. Deși prezența polițiștilor nu a fost necesară pentru menținerea ordinii publice, s-a observat că aceștia erau prezenți acolo conform unei instrucțiuni a Guvernului. Deseori, funcționari publici ce nu erau membri ai biroului secției de votare, au fost văzuți în secții oferind sfaturi tehnice.

Aproximativ 6,5 procente din observatori au menționat că localurile secției de votare n-au corespuns din mai multe puncte de vedere standardelor internaționale. Mulți observatori au remarcat secții de votare

aglomerate, iar multe din ele erau prea mici pentru a face față numărului mare de alegători.

Modelul buletinului de vot a îngreunat procesul de numărare a



voturilor și a făcut ștampilarea acestora mai puțin eficientă, iar anularea candidaților retrași s-a dovedit un proces foarte complicat.

În mai multe cazuri toate buletinele de vot au fost ștampilate înainte de deschiderea secției de votare, încălcîndu-se astfel legea și instrucțiunile.

Observatorii din partea partidelor nu erau întotdeauna familiarizați cu rolul lor, iar instruirea acestora urmează a fi îmbunătățită.

Votarea cu toată familia este încă foarte răspîndită, în special în sate. În total, în mai mult de 30 procente din secțiile de votare s-au înregistrat cazuri de votare cu familia întregă, iar în 5,5 procente din secții s-a înregistrat votarea deschisă. Prevederile referitoare la ajutarea persoanelor ce nu sînt în stare să completeze buletinul de vot au fost încălcate în mai multe cazuri.

Retragerea în ultimul moment a patru candidați independenți a provocat o multitudine de probleme tehnice. În unele cazuri, membrii birourilor secțiilor de votare n-au fost informați asupra acestui fapt decît doar cu scurt timp înainte de deschiderea secției de votare.

În secția de votare din Varnița, care a fost desemnată pentru alegătorii din Transnistria, nu s-au făcut pregătirile necesare pentru a primi un număr mare de alegători. De

asemenea, nu a existat un control riguros asupra votării duble, dar în cursul zilei situația s-a îmbunătățit după ce listele electorale au fost aranjate în ordine alfabetică.

### Regiunea transnistreană

Regiunea din stînga Nistrului nu se află sub controlul *de facto* al Guvernului Republicii Moldova. De aceea, a fost necesar să se facă anumite aranjamente în legătură cu aceste alegeri așa cum s-a procedat și în alegerile din 1994 și 1996, invitînd electoratul să meargă pe malul drept pentru a vota în cele 13 secții de votare special create pentru alegătorii cu domiciliu în regiunea transnistreană.

Din păcate, aceste aranjamente nu au fost de natură să ofere tuturor cetățenilor posibilitatea de a-și exercita dreptul la vot. În condiții normale, un asemenea electorat ar fi avut nevoie de aproximativ 400 - 500 secții de votare. Responsabilitatea pentru această situație o poartă în totalitate autoritățile transnistrene.

### Recomandări

Pe baza observațiilor făcute înainte de alegeri, în ziua alegerilor precum și după alegeri, OSCE/ODIHR recomandă ca următoarele lucruri să fie luate în considerație în vederea îmbunătățirii procesului electoral pe viitor:

- sistemul electoral poate fi revăzut pentru a asigura atît proporționalitatea între forțele politice la

nivel național, cât și o reprezentativitate echitabilă a minorităților așezate în anumite regiuni, precum sînt găgăuzii.

- Editorialele presei de stat ar trebui mai degrabă să reflecte imparțial alegerile decît să ofere o prezentare pozitivă a tuturor partidelor. O atenție deosebită ar trebui să se acorde cazurilor cînd se oferă timpi de antenă Președintelui în exercițiu sau vreunui reprezentant al Guvernului.
- Promovarea mass media private și independente trebuie încurajată.
- Situația din Transnistria ar trebui rezolvată în conformitate cu legile internaționale. Rolul important jucat de Misiunea OSCE din Moldova trebuie susținut și apreciat de către toate părțile interesate. Privarea unui grup de alegători de drepturile lor electorale, după cum a fost cazul electoratului din Transnistria, nu trebuie să se mai repete.
- Listele de alegători urmează a fi reactualizate. Trebuie să se ia în considerație posibilitatea unei reactualizări a listelor electorale în funcție de registrele cu fișierile cetățenilor.
- Modelul buletinului de vot trebuie schimbat - o singură pagină împărțită. Un număr ordinal poate fi inclus pentru fiecare rubrică în scopul înlesnirii procesului de numărare.
- Procesele verbale ale birourilor secțiilor de votare trebuie să includă și numărul total de voturi din urna de vot pentru a facilita totalizarea rezultatelor.
- Membrii birourilor secțiilor de votare trebuie instruiți mai bine. O atenție deosebită urmează a fi acordată importanței votului secret, obligațiilor și drepturilor observatorilor din partea partidelor, prezenței persoanelor neautorizate în secțiile de votare, buletinelor nevalabile, și etapelor de numărare a voturilor.◆

(Textul de față reprezintă traducerea și adaptarea unor fragmente din raportul *Office for Democratic Institutions and Human Rights/OSCE. Republic of Moldova, Parliamentary Elections, 22 March 1998*. Traducere de Ina Gutium)

## OBIECTIVELE GUVERNULUI ȘI POLITICILE PUBLICE

Janda, Berry & Goldman

De fapt, toți cetățenii doresc să accepte o anumită limitare a libertății lor personale în schimbul diferitor beneficii și avantaje oferite de guvern. După cîte știm, obiectivele principale ale guvernului sînt menținerea ordinii publice, asigurarea populației cu servicii și bunuri publice, precum și promovarea egalității și echității. Fiecare guvern ia în considerație în mod diferit obiectivele respective, iar aceste diferențe își găsesc reflectarea în politicile lor publice. O **politică publică** înseamnă un plan general de acțiune adoptat de guvern pentru a soluționa o problemă socială, a contracara o amenințare, sau a urmări un scop anume. De exemplu, guvernul și-a formulat politicile în ceea ce privește scăderea ratei șomajului, reducerea criminalității în orașele mari, sau prevenirea dezvoltării potențialului militar al statelor teroriste.

Uneori se întîmplă ca guvernele să opteze pentru neadoptarea vreunei politici privind o anumită situație de criză a cărei soluționare se poate solda cu scăderea popularității lor; în schimb, ele o fac pe "mortul în păpuși" pînă cînd problema dispare sau devine imposibil de ignorat. De regulă, politicile guvernamentale pot fi sau efective - dacă sînt elaborate cu prudență și profesionalism - sau alcătuite în grabă și ineficiente. Dar și reversul medaliei poate fi, de asemenea, adevărat: politicile bine gîndite și elaborate se pot solda uneori cu dezastre, iar soluțiile rapide - cu rezultate pozitive. Cu toate acestea, oricare ar fi forma și eficiența lor, toate politicile au ceva în comun: ele constituie *mijloacele* prin care guvernul urmărește anumite *scopuri* în cadrul unor *situații* specifice. Oamenii nu cad de acord asupra politicilor publice, pentru că ei nu ajung la un numitor comun în ceea ce privește unul sau mai multe din următoarele elemente: obiectivele pe care ar trebui să-și propună guvernul, mijloacele de a le realiza și perceperea situației.

Să luăm drept exemplu problema sărăciei. Toată lumea o deplînge, dar nu este de aceeași părere dacă reducerea sărăciei ar trebui să constituie una din prioritățile guvernului. Chiar acei ce cred că guvernul ar trebui să lupte din greu pentru reducerea sărăciei sînt

împărțiți în diferite tabere cînd e vorba de mijloacele care urmează a fi folosite în acest scop. Unii se pronunță pentru programele guvernamentale de creare de locuri de muncă pentru a reduce șomajul, alții pledează pentru un venit minim mărit pe care guvernul să-l garanteze tuturor cetățenilor. Mai mult, nu există o părere unică în privința procentajului de cetățeni ce pot fi considerați "săraci". Cîți oameni, de fapt, trăiesc în sărăcie într-un stat anume? Poate cineva s-o spună cu certitudine? Modul în care percepi problema determină felul în care analizezi politicile alternative menite să reducă sărăcia.

Conform datelor oficiale, 32 milioane de americani (13,3 procente din populație) trăiau în sărăcie în 1986. În cazul în care dai crezare acestor cifre vei dori cu siguranță ca guvernul să întreprindă măsuri urgente de îmbunătățire a situației. Dar ce se va întîmpla dacă cifrele respective sînt exagerate? Apropos, ce înseamnă *sărăcie*? Biroul de recensămînt definește *pragul de sărăcie* în dependență de numărul de membri ai unei familii. Dacă nu ești de acord cu formularea problemei și modul în care aceasta este abordată, atunci, bineînțeles, nu vei fi de acord nici cu politicile promovate de guvern pentru a o soluționa.

Chiar dacă acceptăm existența sărăciei și necesitatea unei acțiuni guvernamentale energice în acest sens, cum rămînem atunci cu politicile? Așa cum am văzut mai sus, este dificil să formulezi politici de reducere a sărăciei care să satisfacă toată lumea. În 1965, sub președinția lui Lyndon Johnson, națiunea americană a cheltuit miliarde de dolari pentru a cîștiga Războiul împotriva Sărăciei. Cu toate acestea, procentajul de americani care trăiau la sfîrșitul anilor '80 sub pragul stabilit de sărăcie era aproximativ același ca și cel de la mijlocul anilor '60.◆

(Textul de față reprezintă traducerea și adaptarea unor fragmente din lucrarea *The Challenge of Democracy. Government in America*. Editura Houghton Mifflin Company, 1989. Toate drepturile aparțin editorilor. Traducere de Gabriel Mumjiev.)



## ÎN CĂUTAREA VIITORULUI GUVERNĂRII CIVILE

Richard C. Box

**R**olul funcționarilor publici se schimbă ca răspuns la tendința permanentă a cetățenilor de a influența cât mai activ modul în care sînt guvernate comunitățile. În ultimii 70 de ani, funcționarii publici americani au crezut despre ei înșiși că sînt niște experți ce au fost angajați să controleze și să conducă agențiile publice. Deci, ei trebuiau să dea dovadă de expertiză tehnică și cunoașterea tehnicilor de conducere a unor asemenea instituții. Conform modelului respectiv, oamenii pe care-i servesc agențiile publice pot influența modul în care sînt conduși prin alegeri sau prin mitinguri și tot felul de adunări și proteste publice.

În linii generale, acesta ar fi modelul standard de guvernare a comunității, dar pe parcursul ultimelor decenii el a fost supus unor critici aspre de mai multe ori, întrucît cetățenii au început să solicite un rol tot mai mare în stabilirea politicilor publice și a felului în care acestea sînt implementate. Tot mai mulți oameni nu se mulțumesc numai cu alegerea funcționarului public și cu speranța că acesta și echipa sa vor fi și mai departe "băieți de treabă" ce vor avea grijă "cum se cuvine" de soluționarea problemelor comunității. Guvernarea reprezentativă constituie o parte esențială a sistemului occidental de administrație publică, dar votarea nu este singura modalitate prin care cetățenii pot fi activi în ceea ce privește treburile publice.

Modelul standard de guvernare a comunității este "subminat" de modele noi și confuze care pretind că pot oferi cetățenilor posibilitatea de a se guverna ei înșiși cu ajutorul profesioniștilor/expertiilor publici. De exemplu, în Statele Unite, începînd cu anii '60 și '70, a fost încurajată tot mai mult participarea directă a diferitor grupuri de cetățeni la procesul de stabilire a politicilor publice și administrare a programelor finanțate de către guvernul federal.

În perioada anilor '80-'90, această tendință s-a transformat într-un val de practică "comunitară". Tendința respectivă se potrivea de minune cu neîncrederea pe care oamenii o nutresc, de obicei, față de guvernării "mari" și situații prea departe de ei, cu dorința de a avea un control local puternic și o guvernare mică și eficientă care să facă cu promptitudine față problemelor și doleanțelor membrilor comunității.

O creștere similară a implicării publice în treburile locale a fost înregistrată în secolul 19, dar ea a eșuat completamente din cauza corupției și a altor factori. Deci, în secolul 20, am ajuns la concluzia că putem conta din ce în ce mai mult pe birocrații controlate în mod profesional pentru a asigura prestarea unor servicii publice de calitate.

Dat fiind că centrul de greutate a fost transferat de la ideea "guvernul o va face pentru noi" către ideea "acesta este un guvern ales de noi și noi sîntem acei ce vor decide cum va arăta și va avea el grijă de interesele noastre", rolul experților socotiți pînă în prezent a fi neutri este, de asemenea, reconsiderat cu toată seriozitatea. În localitățile mici și, practic, la toate nivelele mai înalte ale administrației publice locale, este dificil să te ascunzi de ochiul scrutător și veșnic bănuitor al poporului, sau să eviți responsabilitatea pentru măsurile întreprinse. Implicarea grupurilor de cetățeni în

afacerile publice are loc "în afara" organizației guvernamentale, sub forma unor comitete permanente sau temporare speciale. Ea, de asemenea, poate avea loc în cadrul organizației guvernamentale sub forma unor grupuri de cetățeni ce participă activ la luarea unor decizii importante privind o serie de probleme cum sînt procedurile juridice, planificarea folosirii pămîntului, programele de divertisment etc.

Cei mai puternici actori politici ai comunităților locale reprezintă de cele mai multe ori o elită economică care-și cîștigă banii prin speculații legate de vînzarea și cumpărarea pămîntului, precum și prin alte activități economice. Ei se așteaptă ca guvernarea locală să le apere interesele financiare, iar uneori chiar să le promoveze pe cînd alți membri ai comunității sînt interesați mai mult de soluționarea problemelor ce țin de justiția socială, cumpărarea spațiului locativ, protecția faunei și florei etc. Astfel, administratorii publici sînt nevoiți să lucreze într-un mediu complex și pestriț. De unde să știe ei ce politici să recomande și cum să distribuie puținele resurse disponibile printre grupurile concurente ale comunității? ♦

(Textul de față reprezintă traducerea și adaptarea unor fragmente din lucrarea *Finding the Future of "Citizen Governance" in Our Past*. Buletinul informativ *Public Administration Times* (aprilie 1998), publicația Societății americane pentru administrație publică. Toate drepturile aparțin editorilor. Traducere de Gabriel Mumjiev.)



## COMUNITATEA INTERNAȚIONALĂ ÎN LUPTA PENTRU PREVENIREA CAZURILOR DE CORUPȚIE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Hermann F. Woltring & Ugljesa Zvekic

În ultimii ani am fost martori la nenumărate acțiuni de nivel local și regional îndreptate împotriva corupției din sectorul public. În trecut, se putea vorbi de corupție doar dacă în scandal erau implicați "funcționari publici" de prim rang ca membri ai guvernului, administrației publice sau ai judecătorilor. Mai recent, a început să se vorbească despre corupție și în contextul



sectorului privat. Legătura dintre corupție și crima organizată, precum și legăturile dintre sectorul privat și sectorul public pe fundalul procesului de privatizare au contribuit imens la îndreptarea atenției opiniei publice internaționale asupra fenomenului corupției. Cel puțin la nivel internațional, există o preocupare serioasă de a găsi o soluție la această problemă.

Organizația Națiunilor Unite a luat un șir de măsuri împotriva corupției: 1) o ședință specială asupra corupției la cel de al Nouălea Congres ONU pentru prevenirea crimei, Cairo, Egipt, 1995; 2) Adunarea Generală a ONU adoptat, în decembrie 1996, "Declarația ONU cu privire la corupție și mită în activitățile comerciale transnaționale"; 3) Adunarea Generală a ONU adoptă, la 12 decembrie 1996, Codul Internațional cu privire la conduita funcționarilor publici; 4) o serie de întâlniri regionale dedicate crimei organizate și corupției,

Buenos Aires, Argentina, martie 1997- Dakar, Senegal, iulie 1997 - Manila, Filipine, martie 1998; 5) două seminare dedicate strategiilor anticorupție în țările Europei Centrale și de Est, aprilie 1997 și mai 1998, Budapesta; 6) elaborarea la ora actuală a Legii-model cu privire la corupție.

Pe lângă aceasta, în cadrul Programului ONU pentru prevenirea crimei și justiție se elaborează un nou proiect intitulat "Corupția și strategiile anticorupție în lumea întreagă". Proiectul urmează să fie realizat în comun de către Institutul ONU pentru crimă interregională și justiție și Centrul ONU pentru prevenirea crimei internaționale, deși este foarte posibil ca și alte instituții sau parteneri internaționali să contribuie la realizarea diferitor etape ale proiectului respectiv.

Acesta se va axa asupra corupției legate de crima organizată și are drept scop: 1) studiarea și analiza fenomenologiei, dinamicii diferitor tipuri de corupție, direcțiilor lor de dezvoltare, precum și a legislației și strategiilor anti-corupție din toate regiunile lumii; 2) elaborarea procedurii și metodologiei de folosire a mecanismelor de monitorizare a dezvoltării strategiilor naționale îndreptate împotriva corupției; 3) formularea unor strategii de luptă împotriva corupției.

La rândul lor, alte organizații internaționale au întreprins de asemenea activități îndreptate împotriva corupției în administrația publică. De exemplu, în 1996 Consiliul Europei a inițiat "Programul de acțiune împotriva corupției" care urma să fie implementat de Grupul multidisciplinar al Consiliului. Această acțiune include elaborarea unei convenții împotriva corupției,

inițierea procesului de instruire și a programelor de schimb și elaborarea Codului European cu privire la conduita funcționarilor publici.

De asemenea, Banca Mondială și Fondul Monetar Internațional au acordat o atenție sporită modalităților de prevenire a corupției. De exemplu, Banca Mondială își perfecționează în permanență procedurile de cumpărare bazate pe competiția liberă, refuzând să întrețină orice fel de relații cu firmele care dau sau iau mită, și anulând împrumuturile pentru țările ale căror funcționari publici au cerut mită. Banca Mondială își modifică, de asemenea, procedurile pentru a sprijini țările care caută să respecte "jurământul antimită" (no bribery pledge) în desfășurarea proiectelor Băncii Mondiale.

Multe din aceste acțiuni au fost întreprinse de către guvernele naționale și organismele internaționale pentru a îmbunătăți legislația administrativă și a stabili proceduri speciale de prevenire a corupției.

Oricum, este clar că e nevoie de mai mult decât doar de legi pentru a lupta împotriva corupției. Dacă integritatea și onestitatea stau sub semnul întrebării, trebuie să îmbunătățim această situație prin mecanisme manageriale, administrative și de furnizare a informației respective, menite să contribuie la apariția și dezvoltarea unei culturi anticorupție.

Legile mai multor țări au de a face cu situații legate de "conflictul de interese", adică conflictul dintre interesele personale și obligația publică. Alte țări au mers și mai departe: ele au cerut funcționarilor lor publici să renunțe la acele interese personale care ar putea veni în conflict cu responsabilitățile lor publice. ♦

(Textul de față reprezintă traducerea și adaptarea unor fragmente din lucrarea *Increased International Action Against Corruption*. Buletinul informativ *Public Management Forum*, Vol. IV, Nr. 4, Iulie/August 1998. Toate drepturile aparțin editorilor. Traducere de Gabriel Mumjiev.)





Committee to Protect Journalists

## Comitetul pentru Apărarea Jurnaliștilor (CAJ)

este o organizație apolitică, independentă din SUA, fără scopuri lucrative, înființată în 1981 pentru a monitoriza abuzurile împotriva presei și a promova libertatea cuvântului în toată lumea.

### Cum a apărut CAJ?

Un grup de jurnaliști din SUA a format CAJ ca răspuns la cenzura și persecuțiile brutale la care erau supuși colegii lor din străinătate de către regimurile totalitare și alți inamici ai jurnalismului independent.

### Cine lucrează în structurile CAJ?

Treizece coordonatori de program și cinci asistenți lucrează la sediul CAJ din New York. Aceștia sînt specialiști în problemele Africii, Americii de Nord și Sud, Asiei, Europei Centrală și de Est (inclusiv în cele ale țării fostei URSS) și Orientului Mijlociu. Activitățile CAJ sînt coordonate și controlate de către un comitet format din 31 jurnaliști cu renume din SUA.

### Cine finanțează CAJ?

Activitățile CAJ depind de donații particulare din partea jurnaliștilor, organizațiilor și fundațiilor independente. CAJ nu acceptă finanțări guvernamentale.

### Presă este puternică; de ce s-o apărăm?

Presă din SUA este cu adevărat foarte puternică și se bucură de o protecție juridică excepțională. Din păcate, nu putem spune nici pe de parte același lucru despre presă din majoritatea țărilor de pe glob. În fiecare an zeci de jurnaliști sînt întemnițați pentru cele relatate de ei. În fiecare an sute de jurnaliști devin ținta atacurilor fizice, încarcerărilor ilegale, acuzațiilor false și tuturor formelor posibile de amenințare fizică și morală. Membrii familiilor lor sînt, de asemenea, brutalizați. În medie, cel puțin un jurnalist este omorît în fiecare săptămînă undeva în lume. Chiar în SUA au fost uciși numeroși jurnaliști - în New York, California, Florida, Virginia, Arizona etc.

### În ce mod apără CAJ jurnaliștii?

CAJ face publice cazurile de abuz împotriva presei, vorbind în numele jurnaliștilor întemnițați și amenințați. CAJ preîntîmpină jurnaliștii și organizațiile în legătură cu țările sau localitățile unde atacurile asupra libertății presei sînt foarte probabile. CAJ organizează proteste vehemente la diferite nivele, ajungînd pînă la Națiunile Unite și, dacă e nevoie, știe să acționeze prin intermediul coridoarelor diplomatice pentru a-și salva colegii de breaslă. De asemenea, CAJ publică articole, rapoarte și buletine speciale de știri pentru a informa opinia publică despre atacurile asupra presei din toată lumea.

### Cum obține CAJ informația?

CAJ dispune de un număr suficient de coordonatori ce monitorizează presa din toate continentele. Ei sînt la curent cu evoluția evenimentelor și a situației mass media din țările respective prin propriile cercetări, prin misiuni speciale, prin contacte directe cu jurnaliștii din teritoriu, inclusiv prin rapoartele primite de la diferite persoane sau organizații. CAJ face publică informația privitoare la atacurile asupra presei, folosind rețeaua globală de poștă electronică numită International Freedom of Expression Exchange (IFEX).

CAJ consideră că primii zece inamici ai presei libere sînt următorii lideri de stat: 1) generalul Sani Abacha (Nigeria); 2) generalul Than Shwe (Burma); 3) președintele Alexander Lukashenko (Belarus); 4) președintele Fidel Castro (Cuba); 5) ex-președintele Suharto (Indonesia); 6) președintele Saparmurat Niyazov (Turkmenistan); 7) prim-ministrul Meles Zenawi (Etiopia); 8) președintele Zine Abdine Ben Ali (Tunisia); 9) președintele Jiang Zemin (China); 10) prim-ministrul Abd al-Salam al-Majali (Iordania). ♦

**Adresa:** *Committee to Protect Journalists , 330 7<sup>th</sup> Avenue, 12<sup>th</sup> Floor, New York, NY 10001 USA.*

**Tel.:** *(212) 46 510 04; E-mail:* [info@cpj.org](mailto:info@cpj.org).

## EXCEPȚIONALITATEA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE AMERICANE

Fred W. Riggs

Pentru a explica excepționalitatea administrației publice americane trebuie să luăm în considerație mai întâi două variabile: puterea birocratică și performanța. În general, aceste variabile pot fi corelate în mod pozitiv: cu cât mai puternică este birocrăția, cu atât mai mare este capacitatea ei de administrare. Prin contrast, o birocrăție slabă, dominată doar de un singur partid, este incompetentă din punct de vedere administrativ. Cu toate acestea, la o anumită limită, când puterea birocratică începe să domine sub aspect politic - așa cum se întâmplă, prin definiție, într-un stat birocratic - absența unui control efectiv din partea instituțiilor nebirocratice are drept rezultat distrugerea capacității ei administrative. Corupția, trîndăvia și ignoranța în cele din urmă vor nimici orice birocrăție dominantă care nu poate fi controlată în mod efectiv de alte instituții.

În toate democrațiile, aceste instituții de control sînt reprezentative, adică alcătuite din adunări legislative alese și un guvern responsabil de calitatea și eficiența guvernării sale. Cu toate acestea, eu unul cred că din cauza fuziunii puterilor regimul parlamentar este mai capabil să controleze o birocrăție puternică decît ar face-o orice sistem prezidențial (separarea puterilor). Lucrurile stau așa, întrucît principiul unității autorității, inerent oricărui sistem (parlamentar) de guvernare, permite un control mai efectiv asupra birocrăției decît principiul prezidențial. Din perspectiva birocratică, lipsa de unitate la nivelul puterii de vîrf dezorientează și adesea frustrează funcționarii publici, slăbindu-le moralul și capacitatea de a-și coordona activitatea.

Lipsa de unitate la nivelul puterii de vîrf poate avea drept consecință conflicte administrative majore. Conflictul dintre ramurile puterii (amplificat de conflictele interioare ale componentelor fiecărei ramuri) face imposibilă o administrație efectivă și puternică. De asemenea, el poate bloca procesul de

elaborare și implementare a unor politici importante.

Studierea experienței acestor regimuri ne demonstrează că incapacitatea lor de a elabora politici și de a controla birocrățiile lor au la bază problema menținerii instituțiilor lor democratice. Ele nu pot oferi birocrățiilor lor împuterniciri suficiente pentru a asigura o administrație publică competentă fără riscul de a le face, în același timp, într-atît de puternice încît acestea să fie în stare să le răstoarne în perioade de crize grave în societate. Principiul separării puterilor, de asemenea, diminuează capacitatea birocrățiilor de a lua hotărîri eficiente privind politicile publice și de a-și folosi la maximum resursele birocratice.

De aceea, pentru a explica excepționalitatea administrației publice americane, avem nevoie să înțelegem cum nu i s-a permis birocrăției ei de a deveni destul de tare pentru a acapara puterea, lăsîndu-i-se totodată atribuțiile și împuternicirile necesare unei admi-

nistrări eficiente. O parte din răspuns se află în cele două variabile de bază care afectează puterea birocratică și performanța: experiența și coordonarea. O experiență lungă și bogată în domeniul serviciilor publice avantajează imens funcționarii publici din punct de vedere al bagajului de cunoștințe specializate în modalitățile de soluționare a diferitor probleme și situații dificile, ceea ce sporește concomitent și potențialul lor de putere/influență. Rotația numirilor în cadrul diverselor agenții și nivele de guvernare din centru înspre periferii permite funcționarilor publici să-și dezvolte capacitatea de exercitare a puterii și totodată de a-și coordona activitatea într-un mod mai eficient decît dacă ei ar fi lucrat într-un singur domeniu specializat.

Clasa administrativă din Marea Britanie este un exemplu elocvent de sistem birocratic care combină experiența bogată și rotația numirilor. Membrii ei sînt recrutați în urma unei testări extrem de dure și obositoare. Carierele lor le permit să avanseze, pas cu pas, de la asistenți la funcții importante de coordonatori, rotația numirilor avînd loc între centru și localități și diferite ministere. În cele din urmă, ei devin consilieri sau experți politici ai cabinetului de miniștri, fiind apreciați mai mult decît specialiștii într-un singur tip de servicii guvernamentale. Principiile de bază ale acestui tip de birocrăție nu sînt noi. Ele au fost stabilite acum două mii de ani în China, transformîndu-se cu timpul în principiile faimosului mandarinat al acelei țări. Ele au contribuit la menținerea stabilității și integrității dinastiilor chinezești. Când britanicii au văzut că este dificil să păstrezi un control real asupra imperiului lor îndepărtat în India, ei au împrumutat modelul chinezesc. ♦



(Textul de față reprezintă traducerea și adaptarea unor fragmente din lucrarea *Public Administration in America: Why Our Uniqueness is Exceptional and Important*. Revista *Public Administration Review*, vol. 58, nr. 1, ianuarie/februarie 1998. Toate drepturile aparțin redacției. Traducere de Gabriel Mumjiev.)

## AUTOFINANȚAREA ȘI ORGANIZAȚIILE SOCIETĂȚII CIVILE

Horacio R. Morales, Jr

Societatea civilă este adesea asociată cu "sectorul non-profit". Obiectivul ei principal este de a realiza o activitate de interes public sau o misiune de caritate, ceea ce în aparență și în majoritatea cazurilor nu are nimic în comun cu afacerile, obținerea de profit sau piața. Prin contrast, scopul principal al oamenilor de afaceri este de a obține profit prin comerț sau schimburile de mărfuri pe piață. Cu toate acestea, noțiunile și stereotipurile respective privind diferențele dintre sectorul de afaceri și cel non-profit reprezintă un obstacol în calea identificării unor surse alternative de finanțare a inițiativelor societății civile. Aceste noțiuni și stereotipuri urmează a fi regândite și redefinite.

În perspectiva micșorării numărului de surse tradiționale a diferitor fonduri din partea donatorilor publici și particulari, organizațiile societății civile (OSC) din toată lumea își îndreaptă tot mai mult privirile spre piață în speranța de a găsi acolo un răspuns în ceea ce privește mobilizarea resurselor locale. Această tendință provine din necesitatea de a asigura organizației viabilitatea și puterea necesare desfășurării unor programe de activități pe termen lung. Mai mult, OSC-urile au recunoscut impactul potențial al implicării lor în activitatea comercială asupra eforturilor lor de a îmbunătăți situația economică și de a oferi locuri de muncă la nivel local. De exemplu, programele de instruire și angajare în câmpul muncii, precum și eforturile de a promova produsele fermierilor, pescarilor locali, sau cele ale altor mici producători, au doar de câștigat de pe urma angajamentelor comerciale directe. Alte avantaje ale interacțiunii OSC-urilor cu piața includ injectarea principiilor responsabilității sociale și ecologice în lumea de afaceri.

Recunoașterea avantajelor respective a determinat OSC-urile să se implice în activități comerciale

și schimburile de bunuri și servicii, ceea ce s-a asociat mai înainte cu motive egoiste sau lucruri incompatibile cu prioritățile OSC-urilor în domeniul protecției sociale și a mediului ambiant. Cu toate acestea, OSC-urile au început să folosească strategia dată nu doar din motive pur comerciale și financiare. Ele au conferit acestor străduințe caracte-

prestarea serviciilor de consultanță în așa domenii cum sînt activitățile de instruire și recalificare, cercetările și analizele. Există chiar OSC-uri care cer bani pentru cursurile de educație civică și monitorizarea alegerilor; servicii de ordin agricol, marketing și dezvăluirea metodelor de implementare a programelor guvernamentale sau ale donatorilor



risticile modului în care ele înțeleg obiectivele sociale.

Adesea, venitul obținut este în mod greșit asociat cu asistența și finanțările din străinătate. De fapt, el reprezintă una din modalitățile folosite de OSC-uri pentru a diversifica sursele lor de finanțare și a obține o parte a veniturii lor din surse "nemărginite".

Cele mai răspândite, sub aspect geografic, strategii de obținere a veniturii care au fost folosite de numeroase OSC-uri timp îndelungat includ diferite metode de recuperare a cheltuielilor, precum și căi legate de prestarea unor servicii contra bani. De regulă, beneficiarii produselor sau serviciilor prestate de OSC-uri urmează să plătească direct prețul lor total sau parțial. Organizațiile de planificare a familiei cer clienților lor să plătească pentru prezervative, contraceptive și consultațiile privind metodele de prevenire a nașterii nedorite. OSC-urile medicale cer pacienților să plătească pentru tratament și alte servicii medicale. Numeroase OSC-uri cer clienților guvernamentali sau particulari să plătească pentru

particulari. Sporirea interesului pentru turism a determinat anumite OSC-uri să ceară plată în vederea recuperării cheltuielilor legate de sponsorizarea călătoriilor.

Venitul de misiune (mission-related income) se referă la veniturile obținute prin activitățile cuprinse în misiunea sau mandatul OSC-urilor. Astfel, modalitățile de recuperare a cheltuielilor constituie o parte a veniturii de misiune.

Venitul non-misiune (non-mission-related income) este obținut prin afaceri și activități comerciale ce nu au vreo legătură cu misiunea originală sau obiectivele de program ale OSC-urilor. Totuși, s-ar putea ca termenul respectiv să nu fie cel mai bun pentru desemnarea OSC-urilor care acceptă promovarea întreprinderilor sociale și a responsabilității sociale a corporațiilor ca parte a misiunii lor. ♦

(Textul de față reprezintă traducerea și adaptarea unor fragmente din lucrarea *Sustaining Civil Society. Strategies for Resource Mobilization*. Washington, 1997. Toate drepturile aparțin alianței CIVICUS / World Alliance for Citizen Participation. Traducere de Gabriel Mumjiev.)



## CUM SĂ CONDUCI O ORGANIZAȚIE NEGUVERNAMENTALĂ?

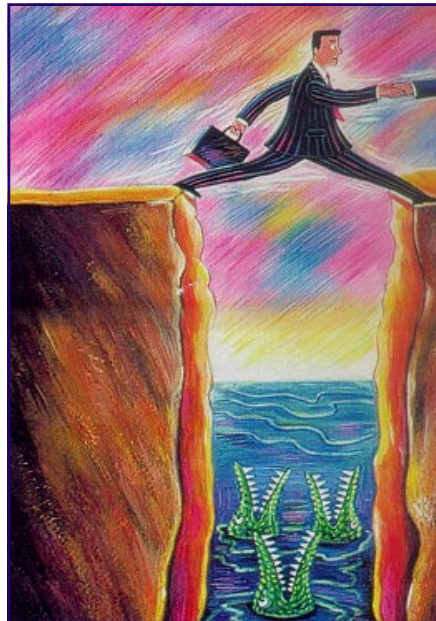
**A**cum câțiva ani, lideri ai societății civile au resimțit acut necesitatea de a învăța anumite tehnici și de a însuși anumite cunoștințe menite să-i ajute a conduce cu o mai mare eficiență organizațiile lor. Dar, dat fiind că sectorul trei crește “în lungime și în lățime” pe zi ce trece — și continuă să ocupe un loc din ce în ce mai important în cadrul societăților din cele mai diferite regiuni — a apărut o nouă “industrie” de educație globală care urmează să contribuie imens la satisfacerea necesităților sale:

- sute sau chiar probabil mii de organizații neguvernamentale, furnizori de servicii și centre de sprijin sponsorizează astăzi un spectru larg de programe de instruire pe termen scurt și lung pentru membrii lor și cei ai altor ONG-uri;
- mii de consultanți se specializează în dezvoltarea sectorului non-profit;
- sute de colegii și universități din lumea întreagă oferă cursuri speciale privind societatea civilă, modurile eficiente de conducere a ONG-urilor și obținerea finanțărilor;
- în cadrul sectorului trei au fost create zeci de institute al căror scop este studierea procesului de extindere a societății civile și căutarea soluțiilor posibile pentru problemele cu care se confruntă ONG-urile;
- un număr tot mai mare de universități cu renume din America de Nord și Europa au stabilit programe de cercetări în domeniul sectorului trei.

Potrivit ziarului *The New York Times*, în instituțiile superioare de învățământ din SUA se acordă o atenție crescândă studierii modurilor de conducere a organizațiilor non-profit. Tot mai mulți doctoranzi își scriu lucrările pe teme legate de filantropie. Naomi Wish, directorul Centrului pentru servicii publice al universității Seton Hall din New Jersey, afirmă că aproximativ 85

procente din astfel de doctoranzi și-au găsit deja un loc de muncă în cadrul organizațiilor non-profit.

Centrul pentru filantropie al universității Indiana - una din cele mai cunoscute instituții academice



non-profit din SUA - consideră că este important ca instituțiile superioare de învățământ să-și îndrepte atenția asupra sectorului trei, pentru că organizațiile societății civile operează pe baza altor mecanisme și legi decât firmele comerciale. Una din caracteristicile ONG-urilor este faptul că ele au obiective sociale și nu comerciale. Activitățile lor sînt reglementate de legi diferite de cele cu privire la activitățile organizațiilor comerciale. ONG-urile au o contabilitate deosebită și trebuie să plătească alte impozite decât agenții economici. Din cauza acestor diferențe și a altora, deseori programele de studiere a pieții și mecanismelor economice convenționale nu se potrivesc cu necesitățile liderilor organizațiilor non-profit.

În urma măsurilor luate de către Rețeaua Europeană de Instruire pentru Sectorul Trei (REIST), mai mult de 40 universități din 14 țări - Austria, Belgia, Danemarca, Finlanda, Franța, Germania, Grecia,

Irlanda, Italia, Olanda, Portugalia, Spania, Suedia și Regatul Unit al Marii Britanii - și-au unit eforturile pentru a elabora un șir de recomandări pentru Uniunea Europeană în privința inițierii unor cursuri universitare legate de “economia socială”.

În opinia președintelui REIST, Rainer Pagel, Europa se află cu mult în urma Statelor Unite la acest capitol: “Universitățile noastre trebuie să realizeze faptul că sectorul trei devine o forță economică foarte puternică în toată Europa. În Irlanda de Nord peste 30 000 de oameni și-au găsit locuri de muncă în cadrul sectorului respectiv, acesta reprezentînd o parte mai mare a economiei irlandeze decât agricultura și turismul laolaltă. Când stai și te gîndești unde a ajuns sectorul trei, îți vine greu să înțelegi de ce unor universități trebuie să li se atragă atenția asupra acestui fapt”.

Cele mai recente programe de studii legate de sectorul non-profit oferă nu numai cunoștințele, metodologiile și tehnicile necesare, dar totodată și o ambianță potrivită unde participanții ar putea descoperi orizonturi noi. Unul din scopurile programelor respective este de a da oamenilor șansa de a medita la problemele cu care se confruntă, la cauzele conflictelor și la abordări teoretice noi privind îndeplinirea misiunii lor. În acest context, programele te ajută nu numai să cunoști mai bine datele problemei și posibilele soluții, ci și să devii un lider mai puternic și mai competitiv.◆

(Textul de față reprezintă traducerea și adaptarea unor fragmente din articolul *Management Education for the Third Sector*. Buletinul informativ “CIVICUS World”, martie-aprilie 1998. Toate drepturile aparțin editorilor. Traducere de Gabriel Mumjiev.)

## REFERENDUMUL ȘI MODIFICAREA CONSTITUȚIEI ÎN ȚĂRILE EUROPEI DE EST

Michel Lesage

Toate constituțiile stipulează că puterea suverană este exercitată direct de către popor. Unele din ele prevăd, de asemenea, posibilitatea revizuirii lor în urma referendumului.

Acesta poate fi organizat în legătură cu probleme care prezintă o importanță specială pentru stat (Polonia, Slovacia și România), probleme care umează sau nu să fie soluționate de Parlament (Croatia, Macedonia), probleme formulate în buletinul de vot de către Parlament (Ungaria, Cehia, Slovenia, Bulgaria, Estonia), sau în legătură cu adoptarea unui proiect de revizuire a constituției sau a unui proiect important de lege.

Cînd e vorba de referendum, anumite constituții fac trimitere la o lege constituțională, iar altele îi consacră mai multe articole ca, de exemplu, Constituția slovacă (capitolul V "Puterea legislativă", alineatul 2 "Referendumul", articolele 93-100).

În funcție de țară, posibilitățile Președintelui țării, opoziției sau cetățenilor de rînd de a recurge la referendum sînt mai mult sau mai puțin limitate. În România, Președintele țării, după ce s-a consultat cu Parlamentul, are dreptul să "ceară poporului să-și exprime voința prin referendum asupra problemelor de interes național" (art.90). În Polonia, referendumul "asupra chestiunilor ce prezintă o importanță specială pentru Stat" poate fi inițiat de către Președintele țării cu acordul Senatului, exprimat prin majoritatea absolută de voturi (art.19). În Croatia, Președintele țării poate, la cererea Guvernului și cu acordul prim-ministrului, să inițieze un referendum privind adoptarea unui proiect de modificare a Constituției sau orice altă chestiune pe care el o consideră drept importantă pentru independența, unitatea și continuitatea statului (art. 87).

Cît privește dreptul de a iniția referendumul, statutul de opoziție parlamentară joacă un rol mai puțin important în funcție de țară. În Ungaria, referendumul este inițiat de

către Adunarea Națională prin o majoritate de două treimi din deputații prezenți pe cînd în Slovenia este suficientă în acest sens doar o treime din deputați.

Mai multe constituții au prevăzut desfășurarea referendumului la inițiativa populară: Slovacia (350 000 cetățeni), Lituania (300 000 cetățeni), Slovenia (40 000 alegători), Macedonia (150 000 alegători). Un asemenea tip de referendum s-a desfășurat deja în Lituania la 27 August 1994 (privind recuperarea mijloacelor bănești de către victimele inflației și organizarea alegerilor parlamentare anticipate) și în Slovacia la 23 octombrie 1994 (privind transparența procesului de privatizare) la inițiativa opoziției

absolută din numărul total de deputați, legea respectivă intră în vigoare fără a putea fi modificată sau anulată de un al doilea referendum. (articolele 72-75).

În cadrul mai multor constituții, diferite categorii de dispoziții au primit, în funcție de importanța lor politică, statuti diferite ce prevedeau modificarea lor în moduri diferite. De exemplu, Constituția română stipulează că prevederile ei privind caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului român, forma republicană de guvernămînt, integritatea teritorială, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială nu pot fi modificate în nici într-un caz, în nici într-o împrejurare. De asemenea, ea interzice acele



devenite majoritare în urma alegerilor parlamentare ce s-au desfășurat înaintea referendumului.

Din 1922, Constituția letonă a prevăzut un mecanism original, dar fără îndoială întrucîtva idealist, de a recurge la referendum pentru a contesta legile adoptate de către Parlament. Președintele țării are dreptul, la propria-i inițiativă sau la cererea unei treimi de deputați, să amîne publicarea legilor pe o perioadă de cel mult două luni. În acest timp, alegătorii pot iniția un referendum pentru a-și exprima părerile în legătură cu oportunitatea și calitatea legilor respective. Ce-i drept, în cazul în care Parlamentul revine asupra legii contestate de populație în cadrul referendumului și iarăși o adoptă cu o majoritate

modificări ce pot avea drept rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale pe care ea le garantează cetățenilor (art.148).

Articolul 9 al Constituției cehe interzice la rîndul ei "modificarea atributelor esențiale ale Statului democratic".

Constituția letonă stipulează că modificările în articolele ei 1, 2, 3 și 6, chiar dacă sînt votate de Parlament, trebuie să obțină în mod necesar votul pozitiv al cetățenilor în cadrul unui referendum pentru a avea forța legii.◆

(Textul de față reprezintă traducerea și adaptarea unor fragmente din lucrarea *Constitution d'Europe centrale, orientale et balte*. Editura "La documentation Française", Paris 1995. Toate drepturile aparțin editorilor. Traducere de Gabriel Mumjiev.)

## DIFICULTĂȚILE COOPTĂRII ȚĂRILOR DIN EUROPA CENTRALĂ ȘI DE EST ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

Bob Bonwitt

Odată ce negocierile de intrare în Uniunea Europeană (UE) au început, țările-candidat trebuie să depună eforturi susținute pentru accelerarea acestor tratative. *Achiziția comunitară* (acquis communautaire) cuprinde peste 100 000 pagini. Deși fiecare țară-candidat trebuie să acorde o atenție cu totul deosebită aspectului juridic al Programului ei de adoptare a *achiziției*, guvernelor le rămâne mult mai mult de făcut decât pur și simplu să propună legi și să adopte regulamente pentru a îndeplini condițiile legate de obținerea calității de membru al UE.

Problemele principale apar odată cu primile încercări de implementare a *achiziției*. E vorba aici de o discrepanță între setul de norme juridice și capacitatea țării-candidat de a le implementa în conformitate cu standardele UE. Discrepanța respectivă poate apărea din următoarele motive:

- e mai ușor să elaborezi și să adopți norme juridice și administrative decât să creezi instituții efective care să le pună în aplicare;
- sistemul de pregătire a normelor juridice nu se potrivește cu abordarea sistematică a problemelor de implementare;
- aspectele bugetare nu au fost luate în considerație îndeajuns la elaborarea normelor juridice;
- necesitatea și textele legilor nu au fost îndeajuns explicate funcționarilor, întreprinzătorilor și cetățenilor de rînd.

Din cauza interdependenței care domină "Construcția europeană", discrepanța de care am vorbit mai sus (o vom numi în cele ce urmează discrepanță de implementare) va afecta orarul de intrare în UE și capacitatea țărilor-candidat de a folosi în mod eficient asistența

financiară, inclusiv fondurile UE. Dar aceasta nu este totul. Discrepanța poate duce la corupție, încurajarea investițiilor "de exploatare" și subminarea schimburilor de mărfuri. Instituțiile slabe și incapabile de a implementa *achiziția* vor reduce, de asemenea, eficiența economică și competitivitatea, lipsindu-și cetățenii de serviciile și protecția de care se bucură cetățenii din Europa de Vest.



Discrepanța de implementare semnalizează un atașament neconvingător și de ochii lumii față de valorile statului de drept ceea ce poate avea rezultate foarte negative pentru țările-candidat. Cetățenii, administrația și agenții economici nu vor putea să se bucure de potențialul "efect al educației civice" pe care îl presupune respectarea legii. Într-adevăr, dacă populația observă că statul nu este capabil să-și îndeplinească funcțiile, legitimitatea acestuia va fi pusă sub semnul întrebării, comportamentul politic al cetățenilor va deveni imprevizibil, iar politicienii vor căuta alte căi de realizare a ambițiilor lor.

Contactele constante între funcționarii publici ai statelor membre ale UE și Comisia Europeană, necesitatea de a aplica *achiziția* conform aceluiași stan-

darde de-a lungul și de-alături UE, apariția unui sistem de justiție administrativă unic pentru întreg spațiul european au condus spre convergență în rîndurile administratorilor naționali. Acest tînr "spațiu administrativ european" se referă în primul rînd la configurarea, procesele și valorile instituționale de bază.

E necesar ca țările-candidat să-și modernizeze administrațiile pentru a face față cerințelor UE și de a obține încrederea acesteia. O parte a procesului respectiv presupune promovarea unor valori administrative de cea mai mare importanță - veridicitate, transparență, previzibilitate, responsabilitate și eficiență - în instituțiile de toate nivelele. Valorile respective urmează să fie apărate de organisme de control independente care să fie sprijinite în mod corespunzător de către sistemele judiciare și de justiție.

*Achiziția* generează cerințe funcționale. De exemplu, necesitatea de a se asigura că automobilele nu încalcă standardele de poluare a aerului și îndeplinesc condițiile tehnice necesare circulației pe drumurile publice. Aceste cerințe se transformă într-un proces cum ar fi inspecțiile anuale. În majoritatea statelor membre ale UE astfel de inspecții sînt efectuate de către garajele particulare ce dețin licență în acest scop. Guvernul va trebui să stabilească sistemul potrivit care va reglementa îndeplinirea cerințelor funcționale respective. ♦

(Textul de față reprezintă traducerea și adaptarea unor fragmente din lucrarea *Overcoming the Implementation Gap and Steering Reform*. Buletinul informativ *Public Management Forum*, Vol. IV, Nr. 4, iulie/August 1998. Toate drepturile aparțin editorilor. Traducere de Gabriel Mumjiev.)



- ◆ În ziua de 14 august, IFES-Moldova a desfășurat cursul de instruire "Sisteme și drepturi electorale" în cadrul celei de a doua ediții a Taberei de Vară dedicate problemelor respectării și cunoașterii drepturilor omului, organizat de Societatea Independentă pentru Educație și Drepturile Omului (SIEDO) în perioada 7-16 august. Mai mult de 20 învățători au participat la cursul de instruire realizat de IFES-Moldova. Aceștia urmează să împărtășească elevilor și colegilor lor informațiile și cunoștințele primite.



*Aspect dela cursul de instruire "Sisteme și drepturi electorale",  
14 august 1998.*

- ◆ În zilele de 25 august 2, 7, și 17 septembrie, IFES-Moldova și Direcția Juridică a Aparatului Parlamentului au organizat câte o masă rotundă unde au fost discutate diverse inițiative și sugestii de modificare a unor prevederi ale Legii cu privire la partidele politice și ale Codului Electoral, precum și de îmbunătățire a legislației care reglementează activitatea administrației publice locale.
- ◆ În ziua de 22 septembrie, IFES-Moldova și Direcția Juridică a Aparatului Parlamentului au organizat masa rotundă "Impactul reformei administrativ-teritoriale asupra formării circumscripțiilor electorale".
- ◆ În ziua de 30 septembrie, dnii. Dorin Tudoran, directorul biroului IFES-Moldova, și Igor Boțan, Coordonator principal de programe al IFES-Moldova, s-au întâlnit cu președintele și vicepreședintele Comisiei Electorale Centrale, dnii. Dumitru Nidelcu și Nicolae Televco. Au fost discutate perspectivele colaborării de mai departe între IFES-Moldova și CEC în domeniile perfecționării legislației electorale, educației electorale, observării alegerilor, introducerea sistemului electronic de votare în Moldova, traducerilor etc., precum și aspecte ale integrării CEC în structurile Asociației Funcționarilor Electoralii din Europa Centrală și de Est.
- ◆ În ziua de 8 octombrie, colaboratorii IFES-Moldova s-au întâlnit cu dl. Paul Strutzescu, președintele Ligii pentru apărarea drepturilor omului din Moldova (LADOM). Participanții la întâlnire au examinat posibilitatea realizării unui ciclu de 14 emisiuni radiofonice cu titlul "Ghidul radiofonic al funcționarului public". Programul urmează să aibă un caracter instructiv-informațional și va avea drept scop o informare mai amplă și detaliată a populației privind problemele reformei teritorial-administrative a Republicii Moldova, rolul funcționarului public în societate și relația cetățean-funcționar public, posibilitățile de îmbunătățire a serviciilor publice în condițiile actuale și rolul administrației publice locale în soluționarea problemelor comunităților. Totodată, a mai fost discutată posibilitatea organizării în fiecare lună a câte unei mese rotunde care să fie dedicată problemelor de administrație publică locală și drepturilor electorale ale cetățenilor. La aceste mese rotunde urmează să participe reprezentanți ai sectorului neguvernamental, funcționari publici, jurnaliști etc.
- ◆ În ziua de 8 octombrie, colaboratorii IFES-Moldova s-au întâlnit cu dnii. Boris Steinman, Serghei Kartașov și Iurie Saltanovski, reprezentanți ai conducerii Clubului ONG din Moldova. În cadrul întâlnirii s-a discutat posibilitatea sprijinirii de către IFES-Moldova a elaborării și realizării unui proiect intitulat "Democrațiile Electronice". Clubul ONG colectează informații privind evoluția sectorului neguvernamental din Moldova și străinătate, distribuindu-le prin poșta electronică (E-mail) către diverse ONG-uri locale. Conducerea clubului a propus ca IFES-Moldova să pregătească un set de materiale referitoare la societatea civilă și principalele ei tendințe de dezvoltare care să fie distribuite prin poșta electronică beneficiarilor clubului.



Începînd cu acest număr Buletinul Informativ "Vocea Civică" va fi tipărit din nou și în limba rusă.

## Grupul de cercetare și conservare a biodiversității "Fauna"

este o organizație obștească independentă și non-profit care a căpătat personalitate juridică la 13 noiembrie 1996.

Grupul "Fauna" își propune să dezvolte și să popularizeze cultura ecologică, să studieze și să protejeze mediul ambiant și să realizeze expertize ecologice.



Grupul "Fauna" este membru al Consiliului Coordonator al organizațiilor ecologiste obștești din Moldova și este format din specialiști de la Institutul de Zoologie al Academiei de Studii și Institutul Național de Ecologie, din pedagogi și studenți de la Universitatea de Stat și Universitatea Pedagogică din Tiraspol.

### Vocea Civică

Volumul 4, Nr. 5 (20) Septembrie-Octombrie 1998

#### Editor

IFES-Moldova  
Str. George Meniuc, nr. 3  
MD2009 Chișinău, Moldova

Tel.: 733255, 731477

Fax: 733621

E-mail: office@ifes.moldnet.md

#### IFES-Moldova

Director  
Dorin Tudoran

Coordonator principal  
de programe

Igor Boțan

Coordonator  
financiar-administrativ

Victor Gane

Coordonator Centrul  
de resurse/Machetare

Tamara Chitoroagă

Coordonator de program

Gabriel Mumjiev

Asistent/Relații cu publicul

Ina Gutium

Șofer/Curier

Andrei Bardari

Programul IFES în Moldova este finanțat de Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională, USAID

Desene de A. Dimitrov

#### Proiecte realizate

- 15 iunie 1995 -15 ianuarie, 1996. Proiectul "Studierea și protecția liliecilor din Centrul și Nordul Moldovei", finanțat de World Nature Association (Maryland, USA);
- octombrie 1995. Înființarea cluburilor ecologiste de copii din satul "Cricova";
- aprilie-august 1996. Proiectul "În căutarea salamandrei";
- februarie 1997-ianuarie 1998. Sprijinirea publicației "Arca lui Noe" a liceului teoretic "Alexe Mateevici" din orașul Căușeni sub aspect tehnic și informațional;
- decembrie 1997. Coorganizator al mesei rotunde "Problema cîinilor vagabonzi și sălbăticiți din Moldova";
- decembrie 1997. Proiectul "Înmulțirea în captivitate și răspîndirea în natură a șarpelui Esculap - specie inclusă în Cartea Roșie", finanțat de World Nature Association.

#### Proiecte în curs de dezvoltare

În perioada februarie 1998 - februarie 1999 grupul "Fauna" urmează să elaboreze un pachet de programe informativ-instructive sub genericul "Vertebratele terestre din Moldova" pentru utilizare la computerul personal. Aceste programe sînt destinate în primul rînd profesorilor de biologie, elevilor din clasele superioare, studenților școlilor cu profil biologic sau ecologic, studenților facultăților de biologie ale instituțiilor superioare de învățămînt etc., cuprinzînd: 1. o bază de date despre fauna vertebratelor terestre din Moldova (statutul de raritate, imagini, sunete etc.); 2. teste informativ-instructive; 3. forme de efectuare a observațiilor fenologice și faunistice proprii; 4. un compendiu privind problema biodiversității; 5. ghid de utilizare a programelor. Produsul respectiv va fi distribuit gratis utilizatorilor, prin intermediul Ministerului Învățămîntului.

#### Alte obiective

- obținerea statutului de afiliat al Societății Regale pentru Prevenirea Cruzimii față de Animale din Marea Britanie;
- crearea Centrului de protecție a liliecilor;
- realizarea proiectului "Studierea și protecția faunei păsărilor răpitoare din Moldova";
- crearea unui centru de informare și propagandă ecologică.

Adresa: MD-2004, Cutia poștală: 1885, Chișinău.

Tel.: (042-2) 75 02 70,

E-mail: gfauna@mailexcite.com, andreev@cinf.usm.md

Președinte - Andrei Vasiliev.

Opiniile exprimate în articolele publicate aparțin autorilor și nu reprezintă, în mod necesar, și punctul de vedere al Vocii Civice. Întreaga responsabilitate pentru veridicitatea celor afirmate aparține exclusiv autorilor articolelor.