Editors
Natalia PUTINĂ
Alexandru SOLCAN

Political and Administrative Science - Contemporary Challenges and Strategic Approaches

Proceedings from the International Scientific Conference

VOLUME I

Chișinău, 2026

CZU 3(082)=135.1=111
P 75

The work of the materials of the international scientific conference *Political and Administrative Science: Contemporary Challenges and Strategic Approaches,* an event dedicated to the *30th anniversary of the Faculty of International Relations, Political and Administrative Sciences*, held on 16-17th October 2025, Chișinău at Moldova State University

Volume I

Editors:

NATALIA PUTINĂ
ALEXANDRU SOLCAN

The entire responsibility for the opinions expressed and compliance with copyright legislation, rests with the authors of the published materials.

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții din Republica Moldova

„Political and Administrative Science – Contemporary Challenges and Strategic Approaches", international scientific conference (2025 ; Chisinau). Political and Administrative Science – Contemporary Challenges and Strategic Approaches : Proceedings from the International Scientific Conference : [16-17th October, 2025] / editors: Natalia Putină, Alexandru Solcan. – Chişinău : Editura USM, 2026 – . – ISBN 978-9975-77-519-9.

Vol. 1. – 2026. – 406 p. – Text : lb. rom., engl. – Rez.: lb. rom., engl. – 30 ex. – ISBN 978-9975-77-520-5.

3(082)=135.1=111
P 75

https://doi.org/10.59295/pas2025

ISBN 978-9975-77-520-5

Editors:

Natalia Puțină
Alexandru Solcan

The Organizing Committee:

Alexandru Solcan, Moldova State University
Natalia Putină, Moldova State University
Vladimir Borș, Moldova State University
Cristina Ejov, Moldova State University
Valentina Teosa, Moldova State University
Mariana Iațco, Moldova State University

The Scientific Committee:

Alexandru Solcan, Moldova State University
Claudiu Marian, Babes-Bolyai University Cluj
Cristina Ejov, Moldova State University
Csongor Veress, Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary
Mariana Iațco, Moldova State University
Marius Văcărelu, National School of Political and Administrative Studies
Mihai Cercel, National School of Political and Administrative Studies
Mircea Brie, University of Oradea, România
Morten Bøås, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Oslo, Norway
Natalia Putină, Moldova State University
Sorina Soare, University of Florence, Italy
Stefano Braghiroli, University of Tartu
Sergiu Gherghina, Babes-Bolyai University Cluj, University of Glasgow
Svetlana Cebotari, Moldova State University
Victoria Bevziuc, Moldova State University
Vladimir Borș, Moldova State University

CUPRINS

Preface 9

Victor SACA

CONSIDERAȚII PRIVIND STUDIILE DE DOCTORAT ÎN CONTEXTUL RELAȚIEI ȘTIINȚA POLITICĂ – POLITICA ȘTIINȚIFICĂ. CAZUL REPUBLICII MOLDOVA 11

Rodica SVETLICINÂI, Tatiana TURCO, Angela COLAȚCHI

DINAMICA DISCURSULUI A UNOR ACTORI POLITICI DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CURSA PRE-ELECTORALĂ DIN 2025 23

Carolina BUDURINA-GOREACII

MANAGEMENT OF EUROPEAN PROJECTS IN SCIENCE AND EDUCATION: THE CASE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA 34

Iulia GORINCIOI

DINAMICA ÎNCREDERII CETĂȚENILOR ÎN INSTITUȚIILE POLITICE ALE REPUBLICII MOLDOVA: ÎNTRE AȘTEPTĂRI ȘI REALITATE 43

Veronica ROTARU, Tatiana ZABRIAN

ROLUL POLITICILOR DE NEUTRALITATE ALE STATELOR ÎN SISTEMUL DE SECURITATE GLOBAL: IMPLICAȚII ȘI PERSPECTIVE PENTRU REPUBLICA MOLDOVA 54

Angela POPOVICI

IMPACTUL ASISTENȚEI EXTERNE ASUPRA DINAMICII CALITĂȚII GUVERNĂRII: PERSPECTIVE COMPARATIVE 72

Igor BUCATARU

VOTUL PRIN CORESPONDENȚĂ: OPORTUNITĂȚI ȘI RISCURI DE APLICARE ÎN REPUBLICA MOLDOVA ÎN LUMINA PRACTICILOR INTERNAȚIONALE ȘI NAȚIONALE 88

Marius VĂCĂRELU

REDIMENSIONAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CA EFECT AL UTILIZĂRII INTELIGENȚEI ARTIFICIALE: CE RĂMÂNE, CE SE ADAUGĂ? 98

Serghei PALIHOVICI

DIMENSIUNILE REFORMEI ADMINISTRATIV-TERITORIALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA 108

Tomasz RUDOWSKI

LATIN AMERICAN CAPITALISMS: TOWARDS A CONCEPTUAL FRAMEWORK 123

István POLGÁR

CONCEPTUL "EUROPEI FĂRĂ FRONTIERE".
O PRIVIRE ISTORICĂ DE ANSAMBLU ASUPRA COOPERĂRII
TRANSFRONTALIERE DINTRE ROMÂNIA ȘI UNGARIA 134

Piotr SIENIAWSKI

HUMAN RIGHTS IN TERRITORIES BEYOND EFFECTIVE CONTROL:
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS TOWARDS *DE FACTO*
STATES IN THE POST-SOVIET SPACE 149

Natalia PUTINĂ

CHANNELS AND FORMS OF FOREIGN INTERFERENCE: A
COMPARATIVE ANALYSIS OF DEMOCRATIC VULNERABILITIES
IN MOLDOVA AND ROMANIA 160

Mircea BRIE

PROVOCĂRILE IDENTITARE ALE PROCESULUI DE INTEGRARE
EUROPEANĂ A MACEDONIEI DE NORD 184

Cristina EJOVA, Alexandr EJOV

INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK FOR COMBATINGTHE
FINANCING OF TERRORISM 208

Viacheslav TSIVATY, Sofiia IHNATENKO

PRACTICAL APPLICATION OF MARKETING TOOLS SWOT
ANALYSIS AND PEST ANALYSIS IN THE DEVELOPMENT OF
ECONOMIC DIPLOMACY STRATEGY 219

Letiția Mihaela MORAR

IMPLEMENTING AQUIS COMMUNITAIRE- JUDICIAL AND
ADMINISTRATIVE REFORM IN ROMANIA. MOLDOVA`S EUROPEAN
PATH- INTERSTATE COOPERATION 234

Alexandru-Ionuț DRĂGULIN

EUROPEAN AGENDA AND REPRESENTATIVE DEMOCRACY:
EXPLANATIONS FOR THE PRESENCE OF FAR-RIGHT POPULISM
IN THE EUROPEAN PARLIAMENT 250

Victoria BEVZIUC

PRESIDENTIAL INSTITUTION IN PARLIAMENTARY REGIMES:
BETWEEN CONSTITUTIONAL SYMBOLISM AND POLITICAL
INFLUENCE 268

Viacheslav TSIVATYI

THE CONCEPT OF «MODERN DIPLOMACY» AND STRATEGY OF
COMMUNICATIVE INFLUENCE OF STATES IN THE CONDITIONS OF
NEW GEOPOLITICAL CHANGES OF THE 21ST CENTURY:
INSTITUTIONAL AND REGIONAL ASPECTS 281

Luminița ȘOPRONI

LEADERSHIP LOCAL ȘI COOPERARE: STRATEGII DE GUVERNANȚĂ ȘI BRANDING URBAN ÎN ORADEA 291

Mariana BORDIAN

DIMENSIUNEA DREPTURILOR LA OPINIE ȘI LA LIBERA EXPRIMARE A COPILULUI 308

Sergiu TATAROV, Cristina SPRINCEAN

PERSPECTIVELE PERFECȚIONĂRII PARADIGMEI DE EVALUARE A PERFORMANȚELOR PROFESIONALE ALE FUNCȚIONARILOR PUBLICI DIN REPUBLICA MOLDOVA 322

Mariana IAȚCO

DEMOCRAȚIE ȘI BIROCRAȚIE ÎN POLITICILE PUBLICE: FACTORI DE ANALIZĂ CRITICĂ ȘI EVALUARE ÎN CONTEXTUL REPUBLICII MOLDOVA 335

Svetlana CEBOTARI

SPAȚIUL EUROPEAN ÎN CONTEXTUL NOILOR PROCESE DE EXTINDERE GEOPOLITICĂ 351

Anatoli BUZEV

FRONTIERA NECONTROLATĂ ȘI SECURITATEA REGIONALĂ: STUDIU DE CAZ PRIVINDMIGRAȚIA ILEGALĂ PE SEGMENTUL TRANSNISTREAN AL FRONTIEREI DE STAT (2022-2024) 382

Otilia Luminița MĂRGĂRIT

MANAGEMENTUL EDUCAȚIONAL ÎN ROMÂNIA: EVOLUȚIE, PROVOCĂRI ȘI PERSPECTIVE 395

TABLE OF CONTENTS

Victor Saca, *Considerations on Doctoral Studies in the Context of the Relationship Political Science – Scientific Policy: the Case of Moldova*

Svetlicinai Rodica, Turco Tatiana, Colațchi Angela, *Discourse Dynamics of Moldovan Political Actors in the 2025 Pre-electoral Campaign*

Carolina Budurina-Goreacii, *Management of European Projects in Science and Education: The Case of the Republic of Moldova*

Iulia Gorincioi, *Citizens' Trust in Moldovan Political Institutions: Between Expectations and Reality*

Rotaru Veronica, Zăbrian Tatiana, *The Role of States' Neutrality Policies in the Global Security System: Implications and Perspectives for the Republic of Moldova*

Popovici Angela, *The Impact of External Assistance on Governance Quality Dynamics: Comparative Perspectives*

Bucătaru Igor, *Voting by Correspondence: Opportunities and Risks in Moldova in Light of International and National Practices*

Marius Văcărelu, *Reshaping Public Administration as an Effect of AI: What Remains, What Is Added?*

Palihovici Serghei, *Dimensions of Administrative-Territorial Reform in the Republic of Moldova*

Tomasz Rudowski, *Argentina Facing the Polycrisis: A Peripheral Economy Amid Global Tensions and Internal Polarization*

István Polgár, *The Concept of "Europe without Borders". A Historical Overview of Cross-Border Cooperation between Romania and Hungary*

Piotr Sieniawski, *Human Rights in Territories beyond Effective Control: ECHR towards De Facto States in the Post-Soviet Space*

Natalia Putină, *Channels and Forms of Foreign Interference: A Comparative Analysis of Democratic Vulnerabilities in Moldova and Romania*

Mircea Brie, *The Identity Challenges of the European Integration Process of North Macedonia*

Cristina Ejova, Alexandru Ejov, *International Legal Framework for Combating the Financing of Terrorism*

Viacheslav Tsivatyi, Sofiia Ihnatenko, *Practical Application of Marketing Tools: SWOT and PEST Analysis in Developing Economic Diplomacy Strategy*

Letiția-Mihaela Morar, *Implementing the Acquis Communautaire – Judicial Institutions Reform*

Alexandru-Ionuț Drăgulin, *European Agenda and Representative Democracy: Explanations for the Presence of Far-right Populism in the European Parliament*

Victoria Bevziuc, *The Presidential Institution in Parliamentary Regimes: Between Constitutional Symbolism and Political Influence. A Comparative Study*

Viacheslav Tsivatyi, *The Concept of Modern Diplomacy and Strategies of Communicative Influence in the Context of 21st Century Geopolitical Change*

Luminița Șoproni, *Local Leadership and Collective Action: Enhancing Governance and Branding in Oradea*

Mariana Bordian, *The Dimension of Children's Rights to Opinion and Free Expression*

Sergiu Tatarov, Cristina Sprincean, *Perspectives for Improving the Performance Evaluation Paradigm of Civil Servants in Moldova*

Mariana Iațco, *Democracy and Bureaucracy in Public Policies: Factors of Analysis and Evaluation in the Republic of Moldova*

Svetlana Cebotari, *The European Integration Space in the Context of the New Geopolitical Enlargement Process*

Anatoli Buzev, Iurie Mihalachi, *Uncontrolled Border and Regional Security: Case Study on Illegal Migration on the Transnistrian Segment of the State Border*

Otilia Luminița Mărgărit, *Educational Management in Romania: Evolution, Challenges and Perspectives*

Preface

In a context marked by profound geopolitical transformations, rapid technological progress, and persistent socio-economic challenges, the rigorous analysis of political and administrative processes proved to be more necessary than ever. The accelerating pace of global and regional change—ranging from shifts in security architectures to the reconfiguration of political identities and governance models—highlighted the importance of strengthening democratic institutions, improving the performance of public administration, and developing sustainable and evidence-based public policies. The Republic of Moldova, situated at the intersection of competing geopolitical agendas, experienced these pressures with particular intensity. The country's efforts to consolidate democratic governance and advance its European integration agenda required not only technical reforms, but also deep conceptual reflection on the nature of state capacity, societal resilience, and institutional modernization.

Against this backdrop, the International Scientific Conference "Political and Administrative Science: Contemporary Challenges and Strategic Approaches", organized on the occasion of the 30th anniversary of the Faculty of International Relations, Political and Administrative Sciences of Moldova State University, provided an important academic forum for addressing these pressing issues. The conference brought together scholars, researchers, experts, policymakers, and civil society representatives from Moldova and abroad, creating a dynamic space for interdisciplinary dialogue and conceptual exploration. Participants examined a wide range of topics central to modern political and administrative science, including democratic resilience in the face of hybrid threats, the evolution of public institutions under conditions of uncertainty, the role of digital transformation in public management, the impact of regional security dynamics on national policy frameworks, and emerging approaches to strategic governance.

The thematic focus of the conference was grounded in the recognition that political science and public administration must evolve in tandem with the structural transformations reshaping contemporary societies. Scholars reflected on the implications of technological change for public sector performance, the importance of evidence-based governance in mitigating crises, and the need for informed policy responses to challenges such as foreign interference, societal polarization, administrative reform, and sustainable development. In the Moldovan context, particular attention was given to the intersection of European integration, institutional capacity-building, and public sector innovation—areas that remain essential for the country's long-term development and democratic consolidation.

Held in Chișinău in October 2025, the conference encouraged a rich exchange of perspectives and methodological approaches, ranging from qualitative political analysis and institutional assessment to comparative studies and policy-oriented research. The discussions demonstrated once again that the study of political and administrative systems must be attentive both to structural conditions and to the lived experiences of governance. By bringing diverse voices into conversation, the conference contributed to strengthening academic networks and promoting collaborative inquiry into the complexities of governing in a rapidly changing world.

We hope that the papers included in this volume will continue to stimulate scholarly debate, support the development of innovative research agendas, and contribute to the advancement of political and administrative sciences in Moldova and beyond. The insights and reflections shared during the conference reaffirmed our conviction that academic dialogue remains essential for understanding contemporary challenges and identifying strategic solutions for the future.

Natalia PUTINĂ

CZU: 32.001:378.245(478) https://doi.org/10.59295/pas2025.01

CONSIDERAȚII PRIVIND STUDIILE DE DOCTORAT ÎN CONTEXTUL RELAȚIEI ȘTIINȚA POLITICĂ – POLITICA ȘTIINȚIFICĂ. CAZUL REPUBLICII MOLDOVA

Victor SACA[1]

Abstract. ***This article examines the current aspects of the binomial doctoral studies relationship between political science and scientific policy in the Republic of Moldova. The author first analyzes the theoretical dimension of this binomial, specifically the perception of the specialized doctoral study regarding the objective and subjective conditions of the impact of the relationship between political science and scientific policy. Particular attention is paid to the criteria of influence of this relationship on society, including on specialized doctoral studies.***

At the same time, more than half of the article is devoted to the empirical dimension of the impact of the cause-and-effect relationship between politics and political science in the Republic of Moldova on doctoral studies. Thus, during the thirty years of the Faculty of International Relations, Political and Administrative Sciences, the complex and contradictory nature of the training of scientific staff in the traditional doctoral institution, and then within the doctoral schools of Social Sciences that emerged ten years ago at USM, ASM and other institutions, has been demonstrated.

Keywords: *doctoral studies, political science, scientific policy, political science-scientific policy relationship, scientific criterion, political criterion, integrative principle, doctoral school, Republic of Moldova*

Actualmente studiile de doctorat din Republica Moldova evoluează pe nou sub influența a mai multor factori de sorginte epistemologică, axiologică, praxiologică, structurală, aplicativă, integrativă ș. a: valorici, instituționali, relaționali, funcționali, normativi și de altă natură dintre știință și politică. Factorii respectivi se disting prin complexitate și polivalență de conținut, regăsindu-se treptat în ceea ce numim cercetări doctorale atât ca direcții și caracter specific, cât și ca dinamică și statică specifică a transformării/modernizării politice, iar de aici și științifice. Atare transformare/modernizare, în funcție de capacități exogenice și endogenice, face a fi actuală problematica studiilor de doctorat în contextul relației știință-politică în general și știință politică-politică științifică în particular.

În această ordine de idei cercetătorii din domeniul științelor politice de la noi manifestă un interes aparte pentru tematica studiilor de doctorat, dar și pentru cea a relației de tip „știința politică - politica științifică", în special a trăsăturilor dialectice (de cauză-efect) și sinergetice a acestei relații. Însă pe parcursul celor aproape trei decenii și jumătate de independență a țării, inclusiv trei decenii a Facultății Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, în afara unor articole științifice ale autorului și ale altor cercetători apărute în literatura de specialitate (Saca, 2003; Saca, 2004a; Saca 2004b;

[1] doctor habilitat în științe politice, profesor universitar, Universitatea de Stat din Moldova, e-mail: vtsaca@hotmail.com

Saca, Rusnac, 2013; Saca 2020; Saca 2024) astăzi nu avem deocamdată rezultate ale unor cercetări monografice fundamentale privind binomul studii doctorale – relație știință politică-politică științifică.

Astăzi constatăm faptul că atât subiectul, cât și contextul acestui binom se manifestă multidimensional drept un întreg sub influența factorilor enunțați mai sus, în albia unor reprezentări dihotomice de diferită valoare: cantitativă-calitativă, radicală-parțială, extinsă-restrânsă, accelerată-încetinită, constantă-fluctuantă, coerentă-incoerentă, concordantă-discordantă, stabilă-instabilă, continuă-discontinuă ș. a. Aceste și alte dihotomii considerate a fi firești vieții sociale *lato sensu*, menționate de autor și în alte publicații (Saca 2020; Saca 2024), însoțesc impactul relației știință politică-politică științifică asupra studiilor de doctorat la specialitate în funcție de anumite condiții obiective și subiective. Condiții care se întretaie la fel de firesc în liniile aceluiași întreg, manifestându-se continuu, de obicei, prin opuneri și modalități diverse, orientate spre anumite dimensiuni geo-cronometrice (de timp și spațiu) ale studiilor și relației nominalizate.

E important că condițiile obiective (poziția, statutul actorilor politici și a cercetătorilor științifici în societate) și subiective (rolul, capacitățile actorilor respectivi de a pune în valoare reformarea și modernizarea domeniilor politic și științific) existente socialmente în diferitele dimensiuni de timp și spațiu prin acumulări și valorificări a necesarului de conținut (nevoi, necesități, pasiuni, interese, scopuri sociale), duc în ultima instanță la anumite corelații de cauză-efect în binomul studii doctorale – relație știință politică-politică științifică. Doar că în cazul unei societăți în tranziție spre democrație cu element de consolidare democratică, cum este cea a Republicii Moldova, cauza și efectul între cercetare științifică și politică științifică sunt pătrunse mai des de element conflictual, și mai puțin consensual la capitolul relații inter-actori pentru influență și putere. Desigur, astfel de relații între diferite forțe sociopolitice – partide, mișcări, blocuri politice, guvernare și opoziție, elite centrale, regionale și locale tind a fi cu implicări concrete ale unor experți și cercetători științifici din domeniul sociologiei politice, teoriei politice, economiei politice, psihologiei politice, ecologiei politice ș.a. Atare situație o demonstrează diverse elaborări și prezentări de atitudini în mass-media, în special radio-televiziune, actualmente axate frecvent pe emisiuni ce țin de campania electorală pentru alegerile parlamentare din 28 septembrie curent, când factorul științific e mobilizat la maximum întru susținerea factorului politic.

Deci, conform condițiilor obiective și subiective relația dintre politica științifică și știința politică în context de cauză-efect raportată la studiul doctoral din Republica Moldova e condiționată de obicei de potențialul economic, social sau cultural al actorilor politici și științifici, dar și de cel științific-social și politic per ansamblu, precum și de cele ale diferitelor ramuri ale științelor sociale, inclusiv politice particulare. Astfel de ecuație complexă de cauză-efect a relației nominalizate e percepută în studiul doctoral de specialitate ca un câmp de activitate cu roluri valorice concrete: de factor decizional al politicii științifice, cu pârghii decizionale în speță de reglementare, coordonare, intercorelare și modernizare față de știință în general și științele sociale, inclusiv politice în particular; dar și de factor de influență inversă, a științelor sociale (politice) asupra politicii științifice prin asigurarea acesteia cu diverse recomandări, idei, concepții, principii, criterii la nivel de mentalitate și comportament, de acțiune, activitate și relații ale actorilor.

În această ecuație relațională interconexiunea și intercalarea valorică a politicului cu non-politicul face ca activitatea politicii științifice să capete, de rând cu modernizarea elementelor sale proprii, unele elemente de conținut noi ce le oferă non-politicul. Elemente care în funcție de condițiile socio-istorice sau socio-actuale de manifestare pot fi de primul rang sau de rangul secund. În cadrul acestei logici de judecăți asupra relației de cauză-efect, urmărim că politica per ansamblu devine științifică, economică, socială, culturală, managerială, informațională, ecologică, etc., îmbogățindu-și astfel potențialul de influență în diverse domenii, inclusiv în cel al studiilor de doctorat.

La rândul său știința politică obține și valorifică în raporturile sale cu politica științifică elemente de conținut nou ce țin de unele mecanisme, metode, instrumente, reglementări de activitate ale acesteia, dar eminamente supuse specificului științific de manifestare. Asemenea raporturi necesită din partea reprezentanților studiului doctoral de specialitate de a conștientiza, a cunoaște și a promova cât se poate de echidistant în cadrul cercetărilor și implementării produsului științific factorii corelativi atât politică-știință per ansamblu, cât și politică științifică-știință politică în special.

În contextul acestor afirmații devine firească orientarea publicației de față de a demonstra pe nou raportul dintre studiul doctoral la specialitate și relația știință politică - politică științifică, cu utilizarea în acest scop a dimensiunii determinant specifice de cauză-efect a raportului respectiv. Atare orientare în cadrul studiului doctoral necesită mai întâi a argumenta adecvat semnificația acestui raport în baza anumitor criterii (principii) de abordare, evaluare și implementare. De o importanță majoră în acest sens se bucură criteriul științific de orientare și funcționare în complexa mașinărie social-politică, economică și culturală a societății și nu acela pur politic, adesea folosit de unii politicieni, dar și de unii experți din Republica Moldova, care pun pe prim plan criteriul politic de examinare a limbii vorbite pe teritoriul țării (socotind-o drept limbă moldovenească) sau a diferitelor probleme ce țin de istorie, educație, interes național, economie națională, cultură națională, de tradiții ș. a. în procesul de transformare și consolidare democratică a țării. Cu atât mai mult, că astăzi majoritatea cercetătorilor, dar și a actorilor politici decizionali responsabili de politica științifică consideră criteriul științific drept unul prioritar în dimensiunea de cauză-efect față de politic, criteriu care fiind în mare pare fundamentat și alimentat de științele sociale (politice) dispune de capacități adecvate de a-i argumenta și recomanda politicului căi și metode științifice raționale de modernizare socială *lato și stricto sensu* a țării.

În afară de criteriul științific propriu-zis doctoranzii și postdoctoranzii de specialitate se conduc în activitatea de cercetare și de alte criterii, la fel importante și oportune de a le pune în valoare cât mai bine posibil în dimensiunea de cauză-efect a relației știință politică-politică științifică. Din rândul acestora menționăm: criteriul evoluției concret-istorice; criteriul de regim politic; criteriul modernizare politică - dezvoltare științifică; criteriul cultural-politic; criteriul geo-cronometric politică-știință; criteriul mentalitate-comportament al politicienilor și cercetătorilor; criteriul relațional politică-știință-doctorat, post-doctorat ș. a. Aceste criterii, luate ca un tot, se află într-o legătură reciprocă, completându-se în anumite condiții unul pe altul. De gradul lor de conștientizare și valorificare depinde eficientizarea activității studiului doctoral, desfășurarea și însușirea la un nivel adecvat al cercetărilor speciale de tip știință politică-politică științifică, dar și implementarea rezultatelor științifice așteptate.

Conform criteriilor enunțate cercetările de specialitate ale doctoranzilor și post-doctoranzilor a cunoscut o cale complexă, multidimensională, strict orientată în sistemul relațional știință politică-politică științifică de la simplu la compus, de la general la particular, de la sporadic la constant și viceversa, înregistrând în acest context un proces continuu de acumulare a unor noi cunoștințe, convingeri, pasiuni și orientări științifice și politice. Un aport deosebit în acest proces revine atât științelor sociale propriu-zise (filosofie, istorie, geografie, sociologie, economie, politologie, relații internaționale, psihologie, culturologie ș.a.), cât și științelor politice particulare, limitrofe cu științele sociale (filosofie politică, istorie politică, geopolitică, sociologie politică, psihologie politică, culturologie politică ș.a.). Aportul respectiv se manifestă în dubla lor ipostază de cauză-efect, axată pe elaborări și implementări de diverse proiecte și programe științifice și mixte științific-politice fundamentale despre societatea civilă și statul de drept; separația puterilor; interesul național și securitatea națională; modernizarea administrației publice; relația interese publice-proces decizional; interese publice și descentralizarea puterii; tranziția democratică și consolidarea democrației; interconexiunea democrației și economiei de piață; drepturile și libertățile omului; recunoașterea Republicii Moldova ca stat candidat de aderare la Uniunea Europeană și dezvoltarea capacităților de negocieri a statului candidat de aderare ș. a. Această tematică academică este doar o componentă relativ mică, dar foarte importantă a studiului doctoral de specialitate din punctul de vedere epistemologic, paradigmatic, metodologic, axiologic etc., fapt recunoscut și confirmat atât de deciziile doctoratului știință politică, cât și de cele ale politicilor științifice în domeniu.

Valorificarea în cadrul studiilor de specialitate a noi ramuri științifice limitrofe-științe politice particulare-între știința politică per ansamblu și alte științe sociale, a fost posibilă în baza principiului integrativ științific, ca unul principal al științei contemporane, care la fel se înscrie în ecuația noastră de cauză-efect al științei politice și politicii științifice. Atare ramuri limitrofe sunt de natură sociopolitică vizând prin manifestarea și influența lor integrativă necesitățile specifice ale unor domenii aparte ale politicii științifice, cum ar fi cel economic, social, cultural, educațional, informațional, demografic, ecologic ș. a. Evaluarea acestora în ecuația respectivă la fel se face prin intermediul aceloraşi criterii sus-menționate ale relației știință politică-politică științifică.

Desigur, studiul doctoral presupune a ține cont de principiul integrativ științific, dar concomitent și de specificul criteriilor enunțate în relația știință politică-politică științifică din Republica Moldova. Mai întâi e necesar a conștientiza în profunzime caracterul complex de manifestare a acestui principiu și a acestor criterii, care în cazul nostru sunt însoțite de contradicții cu tendințe paradoxale uneori greu de explicat. Aceleași dihotomii deja menționate, supuse principiului și criteriilor respective, au căpătat atât manifestări evidente, intenționate, directe, lineare, regulare, cât și latente, neintenționate, indirecte, nelineare, iregulare (Saca 2020:136), toate acestea având la activ un specific al lor legat de tranziția noastră spre democrație, în special de tărăgănarea acesteia, dar actualmente și de tărăgănarea procesului de consolidare a democrației, a modernizării politice cu manifestările ambivalente ale acesteia (Saca, 2028:7). Calea noastră spre democrație, a fost și continuă să fie una cu stări, procese, evenimente și fenomene logice și alogice, raționale și iraționale, cu sens și deficit de sens și perspectivă istorică (Saca, 2001:23), fapt determinat în viziunea mea atât de impactul moștenirii sovietice și post-

sovietice, cât şi de cel a-l moştenirilor oligarhice, statului capturat. Astfel de moşteniri nu pot să nu afecteze relaţia ştiinţă-politică, dar şi unele aspecte de raţionalitate şi pragmatism, de gândire dialectică şi sinergetică în utilizarea criteriilor de evaluare a acestei relaţii. Mai mult, şi studiul doctoral în activitatea sa n-a fost la un nivel aşteptat de a face faţă unei corelări adecvate a diferitelor criterii vizavi de cauza şi efectul relaţiei ştiinţă politică-politică ştiinţifică. Erau cazuri când în regimul tranzitoriu spre democraţie, cu dominări de element autoritar şi chiar totalitar al oligarhiei, care a capturat întreaga viaţă socială, inclusiv ştiinţifică, criteriul politic, cu diferitele sale variante de dominare şi politizare, devenea o frână pentru autenticitatea criteriului ştiinţific, îndeosebi cel din câmpul evaluativ al ştiinţelor sociale, inclusiv politice. Adică, era *de facto* o negare a legităţilor ştiinţei, o supunere necondiţionată, sau camuflată de a fi democratică, a dominaţiei politicului asupra ştiinţei politice.

În pofida acestor şi altor probleme prioritar de ordin subiectiv, binomul studii doctorale – relaţie ştiinţă politică-politică ştiinţifică din Republica Moldova cunoaşte o evoluţie pe cât de complexă şi contradictorie pe atât de importantă şi necesară de a o evalua la justa valoare. Atare evoluţie e determinată de o serie de particularităţi.

În primul rând, atât în cadrul studiului doctoral de specialitate, cât şi în cel al relaţiei ştiinţă politică-politică ştiinţifică, şi desigur în raporturile cauză-efect al acesteia faţă de cercetările doctorale, domina pe parcurs caracterul situaţional, dar şi simultaneu de abordare a problematicilor sociopolitice. Ne referim îndeosebi la aspecte ce ţin de politica internă (elaborarea şi implementarea tărăgănată a reformelor sociale *lato şi stricto sensu*, mai cu seamă a reformei judiciare (instituţiile judecătoreşti nu sunt încă pe deplin reformate funcţional), combaterii corupţiei, a dezinformării; pregătirea la un nivel relativ slab a cadrelor politice şi ştiinţifice; modernizarea întârziată a instituţiilor politice şi ştiinţifice ş. a.) şi cea externă (comportament şi atitudine pro-activă sau relativ pasivă în promovarea obiectivelor strategice şi tactice de euro-asociere şi euro-integrare a ţării; parafarea, semnarea şi punerea cu un anumit deficit administrativ-social de valoare a Acordului Asociere şi Acordului Liber Schimb între Republica Moldova şi Uniunea Europeană; începutul valorificării de către Republica Moldova a statutului de stat candidat de aderare la UE iniţiată de guvernarea PAS în condiţii nu rareori discordante dintre politica externă şi cea internă), când între ambele politici se creează disonanţe evidente de conţinut, cea externă cu iniţiative relevante de euro-asociere depăşind-o pe cea internă la capitolul iniţierii şi promovării reformelor.

În astfel de condiţii, politicile din interior, relativ pasive, mai mult reactive, creează terenul pentru manifestarea simultaneităţii valorice deficitare, ca fenomen de supunere a diferitelor reforme unui proces simultan de tărăgănare a lor, fapt ce devine o frână pentru exterior, pentru politicile active pro-integrare europeană. Atare situaţie afectează semnificativ binomul studii doctorale – relaţie ştiinţă politică-politică ştiinţifică. Însăşi studiile doctorale, prin cercetările ştiinţifice, n-au făcut faţă pentru a evalua la timp, cu argumente forte deficitul de concordanţă între politica internă şi politica externă, dar şi între ştiinţa politică şi politica ştiinţifică. De aceea, astăzi sunt necesare eforturi susţinute ale politicienilor şi cercetătorilor de asigurare a unei armonii relative în evoluţia binomului respectiv, de a merge în pas cu valorificarea statutului Republicii Moldova de stat candidat de aderare la UE, cu negocierile de aderare, care vor fi axate pe domeniile

principale de dezvoltare a statului Republica Moldova (Consilium Europa). Cu atât mai mult că în prezent sunt deschise negocierile de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană. În acest context urmărim orientarea tot mai evidentă a guvernării actuale şi a majorităţii societăţii spre aderare la UE, demonstrată de referendumul pro-UE din 2024 şi de victoria PAS-ului în alegerile parlamentare din 28 septembrie 2025, cea ce a încurajat capacităţile şi posibilităţile politicii ştiinţifice şi a cercetătorilor din cadrul studiilor doctorale pentru noi eforturi de cercetare pentru viitor.

În al doilea rând, o importanţă aparte în cadrul relaţiei ştiinţă politică-politică ştiinţifică revine pregătirii cadrelor ştiinţifice prin intermediul doctoratului. Capacităţile de cauză-efect şi funcţionale ale instituţiei doctorantură, dar şi post-doctorantură în domeniul ştiinţelor politice au avansat odată cu crearea în anul 1998 pe lângă USM a Consiliului Ştiinţific Specializat în filozofie şi politologie (primul Consiliu din ţară abilitat cu dreptul de examinare a tezelor de doctorat în domeniul ştiinţelor politice, a cărui preşedinte a fost Gh. Rusnac), care a funcţionat până la sfârşitul lui 2003 (Moraru, Saca, Guzun, 2022). O dezvoltare intensă a ştiinţei politice se remarcă atunci şi în doctorantura Institutului de Filozofie, Sociologie şi Drept (astăzi Institutul de Cercetări Juridice, Politice şi Sociologice) al Academiei de Ştiinţe a Moldovei (astăzi a Universităţii de Stat din Moldova), a cărui Consiliu Ştiinţific Specializat era condus de savantul academician Alexandru Roşca.

Către începutul anului 2004 pregătirea cadrelor ştiinţifice din ţară, inclusiv în domeniul ştiinţelor politice, este supusă unor mari transformări. În Republica Moldova se elaborează şi se aprobă un nou Regulament privind conferirea gradelor ştiinţifice şi titlurilor ştiinţifice-didactice, conform căruia Senatele universitare se bucură de dreptul de a institui Consilii Ştiinţifice Specializate în diverse domenii (ca verigă principală în atestarea cadrelor ştiinţifice) şi de a desemna Seminare de Profil la specialităţile corespunzătoare (Regulementul..., 2004). Aceste şi alte modificări ulterioare au avut drept scop ridicarea nivelului calităţii de pregătire şi atestare a cadrelor ştiinţifice, în particular de a mobiliza la maximum activitatea Consiliilor Ştiinţifice Specializate în domeniul ştiinţelor politice de la USM şi AŞM în vederea modernizării procesului ştiinţific.

Un alt eveniment marcant în reformarea activităţii ştiinţifice de doctorat îl constituie crearea în anul 2015, conform deciziei ANACEC, a şcolilor doctorale, inclusiv la USM, AŞM şi alte instituţii. Apariţia şi funcţionarea acestor şcoli era orientată strict spre eficientizarea activităţii ştiinţifice a tinerilor cercetători, modernizarea procesului de studii la ciclul III doctorat. În acest context la USM deja mai bine de zece ani funcţionează şcoala doctorală de Ştiinţe Sociale, care uneşte în sine specialităţi de la facultăţile Relaţii Internaţionale, Ştiinţe Politice şi Administrative; Jurnalism şi Ştiinţe ale Comunicării; Psihologie, Pedagogie, Sociologie şi Asistenţă Socială, iar în prezent şi a Institutului de Ştiinţe Juridice, Politice şi Sociologice.

Experienţa acumulată de şcoala respectivă în pregătirea specialiştilor-cercetători în domeniul ştiinţelor politice este una conformă cerinţelor actuale - guvernamentale, ministeriale, instituţionale. Activitatea şcolii doctorale se distinge prin diversitate, îmbină toate componentele obligatorii ale Regulamentului instituţional de organizare şi funcţionare a programelor de studii: program de pregătire universitară avansată, program individual de cercetare ştiinţifică pentru anii de studii doctorale, în particular de elabo-

rare a metodologiei cercetării, publicare a articolelor ştiinţifice, participare la conferinţe ştiinţifice naţionale şi internaţionale, susţinere publică a referatelor ştiinţifice şi în ultima instanţă susţinere publică a tezei de doctorat.

Pe parcursul anilor de independenţă a ţării în cadrul şcolii doctorale de ştiinţe sociale, a specialităţilor în domeniu, dar şi în Consiliile Ştiinţifice Specializate de la Universitatea de Stat din Moldova şi de la Academia de Ştiinţe a Moldovei au fost susţinute mai bine de 100 teze de doctor în ştiinţe politice şi aproape 25 teze de doctor habilitat în ştiinţe politice. Desigur, pentru un stat relativ mic cum este Republica Moldova acest indiciu pare a fi bun. El poate să influenţeze benefic relaţia ştiinţa politică- politica ştiinţifică, fapt posibil prin intermediul recomandărilor din cadrul tezelor de doctorat aduse procesului complex de modernizare şi promovare pe nou a politicii ştiinţifice.

Însă, ca urmare a unor interese, în opinia noastră cu tendinţe înguste, practica contradictorie a acestei relaţii denotă şi element de utilizare arbitrară a recomandărilor ştiinţei politice, fapt ce ţine de subaprecierea capacităţilor valorice a ştiinţei respective. Din acest motiv considerăm a fi problematică implementarea unor propuneri de îmbunătăţire a activităţii politicului parvenite pe parcurs de mai bine de 3 decenii din partea ştiinţelor politice. Poate că cauza reală a unei astfel de situaţie trebuie căutată atât în cadrul politicii, cât şi în cel al ştiinţei. Pe de o parte, există abateri ale responsabililor de politica ştiinţifică de la obiectivele ţintă propuse de ştiinţă, iar pe de ală parte, în activitatea unor reprezentanţi ai ştiinţei politice există o atitudine relativ pasivă de a urmări şi evalua prin intermediul cercetării implementarea propriului product ştiinţific în aria de manifestare a politicului. În acest context, ambele entităţi – politica ştiinţifică şi ştiinţa politică - în materie relaţională de cauză-efect şi funcţională nu rareori au evoluat prin stări turbulente, uneori chiar diforme, care pot fi catalogate drept rupturi la capitolul completării lor reciproce.

În al treilea rând, pe parcursul anilor de independenţă, în special la etapa iniţială de devenire politică şi ştiinţifică a ţării, relaţiile de cauză-efect, dar şi cele funcţionale între ştiinţa politică şi politica ştiinţifică sa-u confruntat cu o manifestare relativ slabă a unor cercetători ştiinţifici din domeniu de a expertiza la un grad relativ avansat obiectivele, procesul şi rezultatele activităţii politice, dar şi paradoxurile mentalităţii, comportamentului şi activităţii elitei politice (guvernării, opoziţiei) în conştientizarea şi realizarea proceselor democratice. Totodată, au existat şi serioase abateri a unor politicieni în procesul de susţinere a necesităţilor ştiinţei (Regulamentul.., 2004:174), manifestări a unor interese la comandă de supunere a producţiei ştiinţifice. În acest context, în spaţiul ţărilor CSI (inclusiv în Republica Moldova – *V.S.*) au fost tendinţe de elaborare şi promovare a aşa zisei „paradigmă" de deservire a elitei (Moşneaga, Saca, 2004:95), prin susţinerea de către putere a ştiinţei „de serviciu", cu aşa numitele structuri „independente", centre analitice pe lângă organele de stat, partide politice, mass-media, care spre deosebire de ştiinţa oficială cu resurse relativ reduse din universităţi, academie, erau axate strict pe susţinerea activă, iar în caz de necesitate şi pe justificarea eşecurilor guvernării sau opoziţiei.

Din partea ştiinţei politice oficiale influenţele sale iniţiale relativ slabe erau determinate îndeosebi de tărăgănarea procesului sau în unele cazuri de capacităţile relativ reduse de resocializare a cadrelor ştiinţifice cu experienţă în noul mediu ştiinţific cu tendinţe democratice, dar şi de emigrarea multor cadre tinere cu perspectivă de cercetă-

tori. Iar din partea politicii ştiinţifice sa-u efectuat şi măsuri, în opinia noastră, iraţionale de organizare a domeniului ştiinţei politice şi nu doar, ci şi a celui de filozofie, economie politică, istorie.

Astfel, către mijlocul şi în a doua jumătate a anilor 90 a secolului trecut aceste domenii ale instituţiilor superioare de învăţământ au fost comasate sub influenţa factorului de putere (excepţie catedra de Politologie a Universităţii de Stat din Moldova) ca un întreg în catedre de ştiinţe socio-umane. Se ştie doar că de la sfârşitul anilor 80-începutul anilor 90, domeniile respective se organizau, evoluau şi acumulau necesarul de componentă universitară pe nou în formulă de catedre aparte, inclusiv cea de Politologie, fapt remarcat în majoritatea instituţiilor superioare de învăţământ din ţară. Comasarea lor de sus, fără o comunicare raţională cu cei de jos, când deja era pus începutul reformării pe nou de catedre aparte privind predarea şi asimilarea cunoştinţelor social-politice, s-a răsfrânt în multe instituţii, în mare parte, negativ asupra procesului ulterior de cercetare în domeniile concrete a ştiinţelor sociale, inclusiv a ştiinţelor politice.

Drept negativă a fost şi practica de scoatere a politologiei ca obiect de studiu în majoritatea instituţiilor superioare de învăţământ din ţară (excepţie Universitatea de Stat din Moldova), mai mult, chiar şi de la specialităţile cu profil umanitar în general şi social în particular. O astfel de politică ştiinţifică era promovată atât de organele de putere de sus, cât şi de cele de jos, inclusiv responsabile din cadrul instituţiilor de învăţământ, care considerau politologia o disciplină inutilă în raport cu situaţia social-politică, dar şi cu disciplinele de specialitate.

În al patrulea rând, politica ştiinţifică în comun cu ştiinţa politică de la noi n-au făcut faţă pe deplin procesului de pregătire a cadrelor înalt calificate şi din cauza lipsei unui sistem modern de perfecţionare profesională a cadrelor ştiinţifice. Ne-am limitat pe parcurs, în mare parte, la o politică de perfecţionare din fosta URSS, când ne foloseam de instituţiile respective de perfecţionare din Moscova, Kiev, Sanct-Peterburg, iar pe nou, după declararea independenţei, şi de cele din România, îndeosebi Universitatea din Iaşi. Sau la posibilităţile ce le oferă, inclusiv *online,* tinerilor cercetători, dar şi celor cu experienţă, Conferinţele ştiinţifice internaţionale şi naţionale, de a participa şi acumula informaţii preţioase în domeniu nu doar de la confraţii de cercetare din ţară, ci şi de la cei din străinătate. Aceste-i modalităţi, adică folosirii forurilor ştiinţifice internaţionale din ţară şi din afara ţării, pentru implicarea cât mai activă a cercetătorilor întru creşterea nivelului lor profesional ştiinţific, îi revine în condiţiile Republicii Moldova un rol determinant.

Totuşi, cadrele ştiinţifice a unui stat aflat în profundă schimbare şi modernizare, cum este Republica Moldova, necesită o pregătire profesională continuă, conformă cerinţelor actuale naţionale şi internaţionale, printr-un sistem naţional special de perfecţionare bazat pe capacităţi avansate în domeniul ştiinţelor sociale în general şi ştiinţelor politice în particular. Sistem care ar întruni şi bunele practici a altor ţări şi, desigur, practici moderne a ţărilor Uniunii Europene, pentru o mai bună funcţionare a politicii ştiinţifice naţionale vizavi de perfecţionarea cadrelor ştiinţifice în contextul standardelor europene.

În al cincilea rând, pentru studiile doctorale relaţia cauză-efect şi cea funcţională între ştiinţa politică şi politică ştiinţifică e percepută ca fiind determinată de deficitul unei forme precise de raţionament general acceptat în mediul ştiinţific şi politic din ţară vizavi

de calea apropierii științei de putere și, viceversa, a puterii de știință. Pe parcurs, îndeosebi în primele două decenii de independență a Republicii Moldova, apropierea intelectualilor, inclusiv din cadrul științelor politice, de putere se baza mai mult pe „abilități de popularitate", de migrare a multor oameni ai științei relativ sărace în politica relativ bogată, se baza nu rareori pe „abilități" de servilism, cu un deficit evident de merit atât științific, cât și profesional-politic, „cu tendințe loiale și devotament personal față de putere" (Saca, 2020:137). La rândul lor, unii reprezentanți ai puterii de sorginte ex-sovietică și post-sovietică se manifestau ca și cei din regimul sovietic cu tendințe de a se identifica cu orice preț în procesul și circuitul „științific" ca experți „științifici", de a obține titluri științifice (Saca, 2020:137) Astfel de situație se înscrie într-o formulă paradoxală considerată de unii savanți încă la începutul anilor 90 a secolului trecut fenomen al „înfrățirii" științei sărace cu politica bogată (Saca, 20218: 83); al acceptării, în viziunea noastră, a unor cercetători neafirmați științific și fără o vocație politică deosebită în sfera puterii drept reformatori, „îndrumători" ai științei, adică dublei manifestări - de politician și cercetător, care împărtășește în mentalitatea și comportamentul politic adevăruri diferite: politic și științific (Saca, 2020:138; Saca, 2018).

În al șasea rând, deși relația cauză-efect între știința politică și politica științifică este pentru subiectul nostru de studiu – studii doctorale – una deja determinată ca două fenomene relativ independente unul față de altul, în cele aproape trei decenii și jumătate a statului Republica Moldova au fost și tendințe de politizare a științei, fapt dedus parțial și din manifestări de identificare a unor cercetători tineri, dar și a unora mai înaintați ca vârstă, cu politica, cu încercările lor de a se regăsi cu orice preț în coridoarele și birourile puterii și de a influența în scopuri înguste prin anumite decizii știința, dar și de a se bucura de anumite privilegii, inclusiv de superioritate și chiar răzbunare pe cineva din foștii confrați. De dragul acestui și altor motive atare foști cercetători metamorfozați în politicieni și fac „politică științifică", indiferent de unde au venit. Politică științifică cu devieri evidente de la normal în raport cu știința politică. Pornind de aici, nu întâmplător în societate percepția de către unele comunități sociale și demografice a devierilor și eșecurilor în politică este asociată adesea ca devieri ale științei politice (Saca, 2020:138), ceea ce în felul său influențează, după cum s-a menționat mai sus, procesul relativ redus de alegere de către tineret, inclusiv ciclul III doctorat, a politologiei ca domeniu educațional și profesional.

Totuși, practica politică actuală demonstrează o creștere a numărului de reprezentanți ai clasei politice, funcționarilor din instituțiile de stat, ministere, departamente, partide politice, organizații neguvernamentale cu o pregătire specială în domeniul științelor politice. Ei, în baza vocației față de domeniul politic, a cunoștințelor acumulate la licență, masterat, doctorat și, desigur, a experienței avansate din domeniul politicii științifice, contribuie substanțial la realizarea obiectivelor strategice ale statului și societății civile, inclusiv în prezent la valorificarea statutului Republicii Moldova ca țară candidat de aderare la Uniunea Europeană.

Așadar, abordarea fenomenului studii doctorale în contextul relației de cauză-efect între știința politică și politica științifică din Republica Moldova ne permite în final să venim cu unele raționamente în calitate de concluzii generale ce țin atât de situația ei actuală, cât și de perspectivă:

* formatul de până acum al relației și a studiilor respective, bazat pe normele și rigorile politice și științifice existente, în pofida dificultăților, a condus la o apropiere și interdependență a lor de formă și de conținut, întru realizarea obiectivelor valorice comune și distincte a ambelor domenii-cel al științei și cel al politicii, pentru o mai bună funcționare a studiilor doctorale. Însă, evoluția actuală de cauză-efect între știința politică și politica științifică față de doctorat, la fel și a indeterminismului lor funcțional, cunoaște și stări discordante, exprimate de obicei prin deficit de reciprocitate, când o componentă se impune prioritar ca decizie (politica, dar e firesc să fie așa, însă în limite raționale), iar cealaltă (știința) se manifestă prin restanțe evidente de susținere politică. Depășirea deficitului de reciprocitate între ambele domenii necesită o reformare relațională radicală a lor, într-un format modern care să conducă la creșterea rolului cunoștințelor politologice în procesul de raționalizare politică a relațiilor sociale *lato și stricto sensu*, inclusiv în evoluția doctoratului. Totodată, aceste relații trebuie să corespundă proceselor complexe actuale de valorificare a statutului Republicii Moldova de stat candidat de aderare la Uniunea Europeană. Privite prin prisma standardelor europene, cauza și efectul, dar și funcționalul relațional între știința politică și politica științifică de la noi, ajustate la necesitățile studiului doctoral, pot evolua mai bine folosind cele mai bune practici europene, adaptate rațional la condițiile naționale;

* sunt necesare eforturi susținute de a depăși starea de fragmentare a comunității cercetătorilor, inclusiv doctorali din domeniul științelor politice din țară, dar și de a consolida și diversifica relațiile științifice între școlile doctorale, catedre, departamente de profil pentru a moderniza calea lor de cercetare și publicare a producției științifice în parte și în comun privind diversele procese, fenomene, evenimente ce țin de problemele politicii actuale, consolidarea democrației, de europenizare a populației, aderarea la Uniunea Europeană, desfășurarea și evaluarea negocierilor de aderare ș.a. În acest context, la întărirea capacității de coeziune științifică în rândurile cercetătorilor din domeniu poate și trebuie să contribuie prin punerea în deplină valoare a potențialului său Asociația Națională de Știință Politică. În pofida dificultăților complexe cu care se confruntă comunitatea cercetătorilor din domeniul respectiv, ea este chemată să valorifice la maximum posibilitățile legale de a apăra și promova continuu, prin cercetare și implementare valorică, interesele sale științifice în special ce țin de necesitățile școlilor doctorale, conducătorilor de doctorat, în fața diferitelor devieri și conjuncturi posibile de ordin sociopolitic;

* a reevalua relația de cauză-efect și funcțională între știința politică și politica științifică este o chestiune de actualitate în percepția studiilor doctorale. Atare chestiune solicită noi eforturi ale ambelor entități – științei politice, inclusiv la nivel de cercetări doctorale, și politicii științifice - de a asigura la un nivel adecvat necesitățile prezente și cele de perspectivă atât ale uneia, cât și ale celeilalte la capitolul: resurse umane în domeniul cercetării (stoparea reducerii și respectiv mărirea numărului de cadre înalt calificate, inclusiv și îndeosebi tinere cu titluri și grade științifice, cu cunoștințe profunde, cu convingeri și orientări asumate privind parcursul european al țării, reformarea statului și societății în conformitate cu standardele europene); resurse materiale (de a moderniza pe nou infrastructura, fondul și substanța lucrului științific-politic, totalitatea documentelor, informațiilor și datelor necesare pentru elaborarea și realizarea activității științifice și

politice, etc.); resurse financiare (a augmenta şi folosi raţional finanţele atribuite domeniilor cercetării şi politicii ştiinţifice); organizare şi gestionare modernă, transparentă a cercetărilor ştiinţifice şi a politicii de susţinere a ştiinţei; stimulare complexă a cercetărilor ştiinţifice doctorale, prin măsuri legale diverse de implicare a tinerilor cercetători în procesul de participare activă la concursuri de proiecte ştiinţifice naţionale şi internaţionale, prin mărirea salariilor personalului ştiinţific, a burselor de doctorat; depolitizare a ştiinţei, prin depăşirea oricăror tendinţe posibile a politicii ştiinţifice de a impune caracter pur politic criteriilor, obiectivelor, procesului şi rezultatelor cercetării în detrimentul necesităţilor ştiinţifice propriu-zise.

* funcţionarea modernă a relaţiei ştiinţă politică-politică ştiinţifică la capitolul cauză-efect depinde direct de un sistem naţional la fel de modern de perfecţionare a studiilor doctorale, cadrelor atât ştiinţifice (în instituţia şcoală doctorală şi în cea postdoctorală), cât şi politice (în instituţia ştiinţifico-politică). Un astfel de sistem poate şi trebuie să includă şi cursuri periodice speciale de actualizare a cunoştinţelor, deprinderilor, abilităţilor valorice profesionale pe o perioadă de 1-1,5 luni (odată în cinci ani pentru cercetătorii ştiinţifici a diferitelor catedre, departamente, lectorii, conferenţiarii, profesorii universitari, dar şi pentru funcţionarii din domeniul politicii ştiinţifice) pe lângă instituţia de profil a Universităţii de Stat din Moldova (Facultatea Relaţii Internaţionale, Ştiinţe Politice şi Administrative), cu suportul ştiinţifico-didactic în domeniul ştiinţelor politice şi administrative, relaţiilor internaţionale al specialiştilor de la facultatea respectivă şi de la alte facultăţi ale universităţii, dar şi cu participarea specialiştilor notorii de peste hotare.

BIBLIOGRAFIE

Saca V. *Ştiinţa politică şi politica ştiinţifică în condiţiile transformaţiei postcomuniste*. În: Filozofie. Ştiinţă. Politică: realizări, implementări, perspective. Materialele conferinţei ştiinţifice internaţionale (coord. Vasile Ţapoc). Chişinău: CE USM, 2003, p. 43-45.

Saca V. *Problema constituirii ştiinţei politice în condiţiile Comunităţii Statelor Independente: general şi particular.* În: Spiritualitate. Ştiinţă. Tehnică. Conferinţa ştiinţifică inter-universitară. 21 mai 2004a. Chişinău: UTM, 2004, p. 27-32.

Saca V. *Политическая наука в Республике Молдова: тематическое и инструментальное измерение.* În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică). Partea XXIV. Chişinău: CE USM, 2004b, p. 35-46.

Saca V. *Ştiinţa politică în contextul transformărilor post-sovietice*. În: Analele Ştiinţifice ale Universităţii de Stat din Moldova. Seria „Ştiinţe socioumanistice". Vol. II. Chişinău: USM, 2004, p. 51-62.

Saca V., Rusnac Gh. *Evoluţia ştiinţei politice în Republica Moldova.* În: PROCEEDINGS. The 37th Annual Congress (ARA) June 04-09, 2013, p.31-38.

Saca V., Rusnac Gh. *Ştiinţa politică universitară în contextul modernizării societăţii* (la 20 ani ai Facultăţii Relaţii Internaţionale, Ştiinţe Politice şi Administrative). În: Ştiinţa politică şi societatea în schimbare. Materialele Conferinţei ştiinţifice internaţionale dedicate cele de-a 20-a aniversări a Facultăţii Relaţii Internaţionale, Ştiinţe Politice şi Administrative,13 noiembrie 2015. Chişinău: CEP USM, 2015, p. 13-26.

Saca V. Realităţi şi perspective ale relaţiei ştiinţă politică-politică ştiinţifică. Cazul Republicii Moldova. În: Teoria şi practica administrării publice. Materiale ale Conferinţei ştiinţifice-practice internaţionale 22 mai 2020. Chişinău: AAP, 2020, p. 135-138.

Saca V. Reflecții actuale asupra relației de cauză-efect și funcționale între știința politică și politica științifică din Republica Moldova. În: STUDIA UNIVERSITATIS. Științe sociale. Nr. 8 (148), 2024, p. 199-206.

Saca V. Raportul dintre democratizare și modernizare în condițiile societății în schimbare. În: Republica Moldova în contextul necesităților de modernizare. Chișinău: Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, (F.E.-P. „Tipografia Centrală"), 2018, p. 55-82.

10. Saca V. Interese politice și relații politice: dimensiuni tranzitorii. Chișinău: CE USM, 2001, 473 p.

Republica Moldova – Consilium.europa.eu https://www.consilium.europa.eu

Moraru V., Saca V., Guzun M. Pedagog, savant, manager, diplomat, om al cetății. Academicianul Gheorghe RUSNAC la 80 de ani. În: Revista de Știință, Inovare, Cultură și Artă „Akademos". Nr.4 (67), 2022, p. 174-175.

Regulamentul cu privire la conferirea gradelor științifice și titlurilor științifice și științifico-didactice în Republica Moldova. Chișinău, 2004.

Мошняга В., Сака В. Развитие политологии как науки и учебной дисциплины в Республике Молдова. În: Политическая наука. Политология в постсоветских государствах. Сб. науч. тр. Москва. ИНИОН РАН, 2004, с. 145-175.

Юревич А. В. Ученые в политике. Политический дискурс. În: ПОЛИС, №2, 1999, с. 81-97.

CZU: 32.019.5:324(478)”2025” https://doi.org/10.59295/pas2025.02

DINAMICA DISCURSULUI A UNOR ACTORI POLITICI DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CURSA PRE-ELECTORALĂ DIN 2025

Rodica SVETLICINÂI[2]

Tatiana TURCO[3]

Angela COLAȚCHI[4]

Abstract. ***Discursul politic rămâne a fi și în prezent o temă extrem de relevantă pentru Republica Moldova. Această problemă este evidentă în concurență electorală a partidelor politice în lupta pentru puterea politică.***

Articolul are ca scop analiza dinamicii discursului a unor actori politici din Republica Moldova în cursa parlamentară din 2025. Studiul este focusat pe reflectarea conținutului mesajelor staff-urilor de partid și liderilor politici (slogan, discurs), modele de distribuire a mesajelor în rețele de socializare, influențarea și crearea imaginii propriei formațiuni politice în fața potențialilor alegători. Acest aspect obține o importanță semnificativă în contextual alegerilor parlamentare din 28 septembrie 2025, ținând cont de războiului hibrid al Rusiei împotriva Republicii Moldova și importanța continuității procesului de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană.

În contextul proceselor politice de ultima oră, în special privind integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană, mai mulți lideri politici și-au exprimat opiniile și au transmis mesaje către cetățeni. Partidele politice, organele guvernamentale și liderii politici folosesc diverse canale de comunicare pentru a transmite mesaje alegătorilor. Principalele metode de comunicare includ atât media tradițională audiovizuală (televiziune și radio), cât și rețelele sociale. Modelele de diseminare a mesajelor pe rețelele sociale implică o combinație de strategii, tehnologii și tactici personalizate pentru a influența opinia publică. Analiza mesajelor liderilor politici cu privire la alegerilor parlamentare din 28 septembrie 2025 din Republica Moldova evidențiază diverse perspective politice și strategii de comunicare, subliniind atât polarizarea opiniilor, cât și importanța acestui eveniment pentru viitorul țării.

Cuvinte cheie: *discurs, actori politici, cursa preelectorală, strategii discursive.*

Introducere

Discursul politic rămâne un subiect extrem de actual pentru Republica Moldova. Această problemă se manifestă în mod evident în competiția dintre partidele politice în lupta pentru putere, în cadrul căreia actorii politici își prezintă pozițiile în diferite domenii ale vieții publice. În acest sens, discursul politic poate influența direct sau indirect

[2] Doctor în istorie, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, Republica Moldova e-mail: svetliciniirodica@yahoo.com

[3] Doctor în științe politice, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, Republica Moldova, e-mail: turcotatiana27@gmail.com

[4] Doctor în sociologie, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, Republica Moldova e-mail: colatchi@yahoo.com

atât distribuția puterii (prin alegeri, formarea opiniei publice etc.), cât și utilizarea puterii (prin adoptarea de legi, decizii etc.).

Discursul a fost întotdeauna o prerogativă a comunicării cu un impact social mai mult sau mai puțin pronunțat. Înterpretarea discursului ca eveniment comunicativ se bazează pe conceptul savantului olandez T. van Dijk, conform căruia „...discursul, în sensul larg al cuvântului, reprezintă o unitate complexă de formă lingvistică, semnificație și acțiune, care poate fi caracterizată cel mai bine prin conceptul de eveniment comunicativ sau act comunicativ" (van Dijk, 2015:467).

Discursul politic este o formă de comunicare specifică spațiului public, prin care actorii politici – cum ar fi politicienii, partidele, liderii instituționali sau organizațiile politice – formulează, transmit și justifică idei, poziții, valori sau decizii cu scopul de a influența opinia publică, de a obține sprijin electoral, de a legitima acțiuni sau de a construi un anumit tip de realitate socială și politică.

Printre caracteristicile esențiale ale discursului politic menționăm: **intenționalitate** – discursul politic este întotdeauna strategic și urmărește obținerea unui efect: convingerea, mobilizarea, legitimarea sau manipularea audienței; **dimensiune ideologică** – exprimă o viziune despre lume, despre societate, putere, justiție, economie etc., specifică unui actor sau curent politic; c**ontextualizare** – este strâns legat de conjunctura istorică, socială și instituțională în care este emis; caracterul **performativ** : discursul are un scop persuasiv bine definit, urmărind nu doar să informeze ori să impresioneze destinatarul, cât să-l convingă, să-l facă să acţioneze (Condrea, 2010:159-160); **utilizarea retoricii și a limbajului persuasiv**.

Articolul are ca scop analiza dinamicii discursului a unor actori politici din Republica Moldova în cursa pre-electorală din 2025. Potrivit Comisiei Electorale Centrale, din cele 66 de partide înregistrate în Registrul de stat al persoanelor juridice la 14 iulie (începutul perioadei electorale), doar 25 au prezentat toate datele necesare pentru a dispune de dreptul de a participa la alegeri prin prisma criteriilor stabilite de cadrul legal (CEC, 2025).

Studiul este focusat pe reflectarea conținutului mesajelor și dinamicii strategiilor de comunicare a principalilor actori politici (PAS, Blocul Impreună, Blocul Socialiștilor și Comuniștilor, Blocul Alternativa), influențarea și crearea imaginii formațiunii politice în fața potențialilor alegători. Un criteriu important de diferențiere între partide îl constituie vectorul geopolitic, vizibil în documentele lor programatice (Turco, Svetlicinâi, Colațchi, 2025). Astfel discursurile actorilor politici reflectă nu doar strategii electorale, ci și reconfigurări geopolitice și ideologice, adaptări contextuale și reacții la crizele multiple (sociale, economice, externe). Acest aspect obține o importanță semnificativă în contextual alegerilor parlamentare din 28 septembrie 2025, ținând cont de războiului hibrid al Rusiei împotriva Republicii Moldova și importanța continuității procesului de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană.

Actori politici principali și tematici dominante

În primul rând, vom analiza partidele politice reprezentate în Parlament - Partidul Acțiune și Solidaritate (PAS), Blocul Comunist și Socialist, fostul partid ȘOR, care a fost declarat neconstituțional (Curtea Constituțională, 2023). Totodată potrivit rezultate-

le sondajului „Barometrul socio-politic - iunie 2025, organizat de către IMAS în Parlament ar putea accede șase partide și blocuri politice: PAS (23,8%); Partidul Socialiștilor (13,1%); Blocul Alternativa (8,8%); Blocul Victoria (8,0 %) și Partidul Nostru (7,1%) (Sondaj, 2025a).

Date asemănătoare prezintă și rezultatele sondajului iData, potrivit cărora PAS ar obține 40,4% din voturile alegătorilor decișI, în ușoară creștere față de 39,2% în luna mai. PSRM se menține pe locul doi, cu 16,4% (față de 16,5% în mai), urmat de Blocul Politic „Victorie", care înregistrează 15,5% (față de 16%). Blocul „Alternativa" crește de la 9,3% la 10,3%, în timp ce Partidul Nostru scade la 4,3%, după ce în luna precedentă acumulase 5,4% (Sondaj, 2025b).

Ținând cont de factorii menționați, studiul nostru se va axa pe cercetarea discursului preelectoral al actorior politici sus numiți.

Temele dominante a **Partidului Acțiune și Solidaritate (PAS),** aflat la guvernare, se concentrează pe retorica consolidării proeuropene: accentuând necesitatea integrării europene, anticorupție, securitate națională. Analizând evoluția discursului PAS putem menționa că în perioada anilor 2021–2023 accentul era pus pe reforme structurale, justiție și combaterea oligarhiei.

Reformele structurale vizau schimbări fundamentale în structura economică și socială a țării, cu scopul de a îmbunătăți competitivitatea, crește investițiile și asigura o dezvoltare durabilă.

Reforma justiției ce presupunea consolidarea independenței și integrității judecătorilor și procurorilor și întărirea rolului Curții Constituționale; îmbunătățirea calității justiției, prin standardizarea practicilor judiciare și simplificarea proceselor și executarea hotărârilor, creșterea integrității și responsabilității: optimizarea eforturilor anticorupție, asigurarea unui sistem judiciar profesionist și etic și perfecționarea mecanismelor disciplinare pentru judecători și procurori. creșterea încrederii publice.

Combaterea oligarhiei. Autoritățile din RM au renunțat la adoptarea unei legi speciale de deoligarhizare (PAS, 2023), dar Guvernul și Președintele RM activ promovează implementarea acțiunilor anticorupționale și antioligarhice în cadrul altor initiative legislative.

În anii următori, temele menționate mai sus au continuat să fie reflectate în retorica reprezentanților PAS. Având în vedere că în 2024 au avut loc alegeri prezidențiale și un referendum constituțional privind modificarea Constituției în vederea aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană, una dintre narativele principale ale discursului a devenit pivotarea spre mobilizarea geopolitică pro-UE și anti-rusă.

Menționăm că formal, Președintele RM, M. Sandu nu este membru al partidului care a propus-o și susținut-o în lupta pentru această funcție, dar informal ar fi greșit să excludem complet legătura și influența ideologică. Având în vedere că agenda proeuropeană a Președintelui M. Sandu și a partidului PAS nu poate să nu coincidă, vom analiza și declarațiile președintelui Republicii Moldova, actor informal al viitoarelor alegeri parlamentare.

În discursul său în Parlamentul Republicii Moldova din 17 aprilie 2025, M. Sandu a definit integrarea europeană ca obiectiv național. În acest context s-a menționat importanța „relațiilor internaționale puternice, de prieteni care să ne ajute și să ne prote-

jeze. În ultimii ani, am reușit să creăm un sistem internațional de sprijin și ajutor pentru Republica Moldova, pe care trebuie să-l păstrăm și să-l consolidăm" (Mesajul, 2025b).

M. Sandu a subliniat că „cel mai grav și rușinos lucru care s-a întâmplat în ultima perioadă și care a pus în pericol nu doar stabilitatea, dar și suveranitatea Moldovei este cumpărarea de voturi" (Mesajul, 2025b), invocînd necesitatea combaterii corupției electorale, calificând tăcerea drept „complicitate la furtul viitorului".

O altă ideie invocată/menționată de Președintele Republicii Moldova, a fost apelurile repetate la „unitate socială" și consolidarea coeziunii între cetățeni și stat. A apelat la partidele politice parlamentare și extra-parlamentare să acționeze cu responsabilitate și înțelepciune, să oprească „discursul de ură și cel de dezbinare, să nu folosească autonomia găgăuză în scopuri de destabilizare...Autonomia găgăuză trebuie să fie condusă de găgăuzi în interesul comunității pe care o reprezintă, nu în interesul hoților. Autonomia a fost creată pentru a asigura păstrarea limbii, culturii și tradițiilor poporului găgăuz" (Președinte.md, 2025b).

Mesajul Președintei Maia Sandu de la Summitul Republica Moldova – Uniunea Europeană din 4 iulie 2025 a venit să accentuieze repetat importanța susținerii internaționale a parcursului european al Republicii Moldova „Este un proces ancorat în realitate și construit pas cu pas, cu susținerea deplină a Uniunii Europene, a tuturor celor 27 de state membre. … întreaga Uniune Europeană lucrează cot la cot cu noi, pentru ca țara noastră să devină membru deplin al acestei familii" (Președinte.md, 2025a). Narațiunea Președintelui Maia Sandu a subliniat ideea că „viitorul Moldovei este în mâinile cetățenilor" și că stagnarea reformelor ar reprezenta un risc major. Această abordare accentuează legitimitatea democratică a guvernării printr-o retorică a responsabilității și mobilizării civice.

Astfel, tendințe-cheie în dinamica discursului preelectoral a partidului de guvernare țin de intensificarea apelurilor la unitatea națională și progres european, consolidând imaginea statului ca garant al reformelor.

O altă formațiune politică prezentă în legislativul moldovenesc, în calitate de opoziție tradițională este **Blocul Socialiștilor și Comuniștilor (PSRM–PCRM).** Teme dominante abordate de Blocul Socialiștilor și Comuniștilor se concentrează /bazează pe constituirea unui climat politic «consensual": neutralitate, protecție socială, suveranism.

În cadrul campaniei „Interesul național – prioritatea PSRM" retorica reprezentanților PSRM s-a axat pe promovarea intereselor naționale ale Republicii Moldova: „suveranitatea, neutralitatea, statalitatea, economia dezvoltată și agricultura proprie, familia tradițională și lipsa propagandei LGBT. Interesul național este ceea ce își doresc majoritatea cetățenilor țării noastre, iar noi, socialiștii, vom lupta pentru ele" (PSRM, 2024), a subliniat Igor Dodon.

Dacă PAS se concentrează pe ideea colaborării Republicii Moldova cu Uniunea Europeană, Blocul Socialiștilor și Comuniștilor pledează pentru „o politică externă echilibrată a Republicii Moldova și o cooperare multilaterală, atât cu Vestul, cât și cu Estul" (PSRM, 2024).

În ajunul summitului bilateral UE-Moldova, liderul PSRM I. Dodon s-a pronunțat categoric împotriva acestui eveniment. El a declarat că conducerea UE desfășoară o campanie în sprijinul președintelui Republicii Moldova, Maia Sandu, și al PAS, încer-

când să utilizeze țara ca trambulină împotriva oponenților săi geopolitici din Est (DW, 2025). La rândul lor, socialiștii au desfășurat în aceleași zile o campanie de mobilizare preelectorală, sub forma unei colectări de semnături în sprijinul unei „Declarații privind politica suverană a Republicii Moldova în secolul XXI". Criticând activitatea partidului de guvernare și delimitându-se de PAS în actul de guvernare, în același timp Blocul Socialiștilor și Comuniștilor evită alianțe directe cu Șor.

Pe 22 iulie 2025 patru partide de stânga (PCRM, PSRM, Inima Moldovei (I. Vlah) și Viitorul Moldovei (V. Tarlev)) au anunțat crearea unui bloc electoral unit pentru a participa la alegerile parlamentare din 28 septembrie 2025 (Logos-Press, 2025), care ulterior vor participa în cursa electorală cu denumirea Blocul „Patriotic (Europa Liberă, 2025a). Unul din scopurile constituirii acestui Bloc reprezintă o tentativă de recâștigare a segmentului moderat de stânga.

Fostul partid ȘOR, care a fost declarat neconstituțional, pe 21 aprilie 2024 a creat blocul politic "Victorie/Pobeda", liderul căruia a devenit oligarhul fugar I. Șor. Blocul a reunit reprezentanți ai partidelor "Renaștere" (N. Parasca, A. Nesterovschi), "Șansa" (A. Lungu), "Forța de Alternativă și Salvare a Moldovei" (A.Beschieru) și "Victoria" (V. Grozavu). CEC a refuzat inregistrarea blocului „Victorie-Pobeda" pentru participarea la alegerile parlamentare din 28 septembrie 2025 (Moldova 1, 2025a).

Retorica Blocului se axează pe unirea economică și politică cu Federația Rusă — inclusiv idei extreme precum „monedă unică, parlament comun, renunțarea la suveranitate" (discursuri la Moscova, iulie 2025). Blocul folosește metode populiste: promisiuni financiare, ajutoare sociale, evenimente publice în regiunile cu electorat vulnerabil (ex. UTA-Gagauzia, Orhei, Taraclia).

În alocuțiunea analizat mai sus al M. Sandu în Parlamentul RM a fost specificată problema „cumpărării voturilor". La alegerile prezidențiale (2024), Blocul a folosit tactica „bani pentru voturi" în Orhei pentru a atrage alegătorii (SIS, 2024).

Narativele utilizate de Blocul Victoria în perioada preelectorală din 2025 sunt o continuare a narativelor de bază promovate în campania electorală a alegerilor prezidențiale din 2024. Subiectele țintă se concentrează pe interferențe în suveranitate, procesele electorale (atitudini antiguvernamentale și nesupunere civică); lansarea mesajelor anti-Occident, anti-UE; promovarea imaginii Federației Ruse; proiecte sociale și politice versus degradarea social-economică a RM și denigrarea instituțiilor statului și a puterii legal alese (SIS, 2024).

Analizând mesajele reprezentanților Blocului Victoria, constatăm că ele construiesc o platformă radicală și populistă, centrată pe refuzul Occidentului și promisiuni imediate.

Pe 11 august 2025 Ministerul Justiției a depus la Curtea de Apel Centru, o cerere de chemare în judecată împotriva Partidului „RENAȘTERE", Partidului „ȘANSĂ", Partidului „Forța de Alternativă și de Salvare a Moldovei" și Partidului „VICTORIE" și solicită constatarea celor patru partide politice ca fiind succesoare ale Partidului „Șor" și dizolvarea acestora (Ministerul Justiției, 2025).

Un nou actor politic, recent apărut pe arena politică din Republica Moldova este **Blocul „Alternativa",** ce reprezintă o platformă centrist moderată. Crearea blocului a fost anunțată pe 31 ianuarie 2025. În bloc au intrat Partidul MAN (Ion Ceban), Partidul Dezvoltării și Unirii Moldovei (Ion Chicu), Partidul „Congresul Civic" (Mark Tkaciuk)

și echipa fostului procuror general și fost candidat la președinție Alexandr Stoianoglo. Blocul promovează un discurs de europeism pragmatic, cu accent pe politici sociale și economice accesibile, declarând ca scop principal consolidarea societății moldovenești (Newsmaker, 2025).

Retorica Blocului se bazează/evidențiază pe următoarele aspecte: (Blocul „Alternativa", 2025)

- integrarea europeană: "Integrarea europeană a Republicii Moldova nu se va realiza prin vorbe, ci prin acțiuni concrete. A sosit momentul să recâștigăm încrederea cetățenilor în instituțiile statului.";
- Consolidarea societății: "Misiunea noastră principală este consolidarea societății: fără diviziuni, fără etichete. Suntem cu toții cetățeni ai aceleiași țări și trebuie să lucrăm împreună. Vom reprezenta toate grupurile sociale și naționale, promovând unitatea și soluții reale."
- Soluționarea problemelor de ordin social și economic: "Sărăcia, exodul populației și incapacitatea statului – toate acestea necesită schimbări urgente... Împreună vom face din Moldova o țară în care oamenii pot avea încredere în viitor. Fiecare cetățean să poată avea încredere într-un viitor sigur acasă. ." În acest context liderii Blocului încearcă să capteze electoratul moderat, nemulțumit de ritmul lent al reformelor implimentate.
- Profesionalism în procesul de guvernare: „este necesară o alternativă politică viabilă, formată din specialiști capabili să administreze și să obțină rezultate concrete". „Moldova are nevoie de o guvernare profesionistă, bazată pe merit, nu pe loialitate politică." „Nu vorbim doar de o nouă construcție politică sau de o luptă pentru putere, ci de o alternativă profundă, bazată pe principii corecte de guvernare." „O guvernare modernă și competentă presupune restabilirea încrederii cetățenilor în stat, alegeri corecte și libertăți civile. "

Narativele principale ale discursului Blocului „Alternativa" reprezintă o poziție dual, ce oscilează între legitimitatea orientării pro-europene și un discurs critic intern.

Potrivit datelor sondajului opiniei publice din iunie 2025 organizat de către IMAS, unul din actorii politici care ar putea accede în Parlamentul Republicii Moldova, ar putea fi și **Partidul politic Partidul Nostru (PPPN).** În același timp casa de sondaje iDATA prezentat pe 30 iunie 2025 constată că formațiunea condusă de Renato Usatîi va acumula doar 4.3 la suta, cea ce nu i-ar permite să fie reprezentat în Legislativ.

Președintele „Partidului Nostru", Renato Usatîi, consideră că formațiunea sa va fi reprezentată în noul parlament de „un număr semnificativ de mandate, care vor deveni decisive". Acest lucru va permite să se pună capăt „anarhiei" din cadrul organului legislativ... „Partidul nostru" participă la alegeri, nu pentru funcții, ci pentru cetățeni. Nu merg în parlament pentru salariu – întotdeauna mi-am donat salariul și voi proceda la fel și cu salariul meu de deputat (Infotag, 2025).

„Mandatele pe care le vom obține vor fi decisive și ne vor permite să ținem situația sub control, să prevenim surprizele neplăcute în Guvern. Eu și Partidul Nostru, cu sprijinul colegilor și, în primul rând, al cetățenilor, suntem gata să preluăm responsabilitatea, să păstrăm stabilitatea și să facem față oricărui scenariu" (Infotag, 2025). În opinia sa, dacă partidul condus de el ar fi fost reprezentat în actualul Legislativ ar fi fost „o opoziție activă".

În același timp dacă să ne referim la intervențiile liderului acestui partid, dat fiind faptul, că din toată echipa de partid, doar Usatîi este cel mai vizibil, constatăm că temele preferate sunt consacrate problematicii combaterii corupției. ”Am demascat mereu faptele de corupție, inclusiv „furtul miliardului”, concesionarea Aeroportului, schemele de la „Termoelectrica” etc. De mai bine de un an vorbesc despre schemele guvernării la procurarea gazelor naturale, a păcurii, despre contrabandă și multe alte fapte de corupție, cunoscute și de Maia Sandu, dar la care autoritățile nu reacționează. Mă bucur că și Departamentul de Stat al SUA în raportul său anual a constatat existența corupției la nivel înalt în Republica Moldova. Văd acest lucru – corupția, până și partenerii de peste ocean, dar instituțiile de drept și Președinția se fac că nimic nu observă”, scrie Usatîi, într-o postare pe Telegram în februarie 2024 (Partidul Nostru, 2025).

Mesajele lui Renato Usatîi sunt de o natură critică în raport cu guvernarea PAS „În timp ce la televiziunile controlate de guvernare cetățenilor li se difuzează seriale despre „amenințări hibride” și „războaie hibride”, majoritatea oamenilor vor doar să ia cina. Dar nu au ce pune pe masă. Realitatea e simplă: guvernarea nu a prezentat niciun plan real de dezvoltare a țării. Iar nivelul de trai nu va crește nici din propagandă, nici din lozinci – ci doar prin măsuri clare, concrete și bine gândite. Partidul Nostru are un astfel de plan: un program de relansare economică, care pornește de la revenirea la economia reală”, acestea au fost declarate în iunie 2025.

Retorica lui R. Usatîi este susținută de instrumente de promovare, cum ar fi organizarea de concerte, video în rețele sociale. În anul electoral 2025, ce-i drept formal Codul electoral al RM fiind respectat, Usatîi organizează 2 concerte sub genericul Festivalul Absolvenților 2025, care au avut loc în PMAN pe 2 si 14 iulie. Evenimentele au stârnit discuții în contradictoriu, de la poziție neutră până la una critică (Știri.md, 2025).

La final, conchidem că discursul lui R. Usatîi și a Partidului Nostru poartă un caracter populist, simplist și provocator, ce atrage atenția prin declarații șocante.

În tentativa de a recupera spațiul de centru pro-european pe arena politică din Republica Moldova a fost constituit în aprilie 2024 **Blocul „Împreună”,** ce a reunit inițial cinci formațiuni politice: Partidul Schimbării, Partidul Verde Ecologist, Coaliția pentru Unitate și Bunăstare (CUB), Liga Orașelor și Comunelor (LOC) și Platforma Demnitate și Adevăr (DA).

În lunile următoare, blocul s-a erodat: (Europa Liberă, 2025b)

- în august 2024, CUB s-a retras înainte de alegerile prezidențiale, cînd „Împreună” a refuzat să sprijine candidatura lui Octavian Țîcu la prezidențialele;
- pe 7 iulie 2025, LOC a anunțat că va participa separat la scrutinul parlamentar și nu va accepta „scenarii în care personalități și formațiuni oneste să fie absorbite” pe lista partidului de guvernământ PAS;
- pe 18 iulie 2025, Platforma DA a fost exclusă din alianță, în contextul apropierii acesteia de PAS.Ppreședintele Platformei DA, Dinu Plîngău, a anunțat că acceptă parteneriatul politic cu PAS, motivînd decizia prin faptul că membrii platformei vor să „evite dispersarea votului proeuropean”.[5]

[5] Pe lista PAS la alegerile parlamentare 2025, Dinu Plîngău (PPPDA) este plasat pe locul 42 , iar Stela Macari (PPPDA pe locurile 46, https://alegeri.md/w/Lista_candidaților_Partidului_Acțiune_și_Solidaritate_la_alegerile_parlamentare_din_2025

Aceste etape reflectă evoluția și adaptarea Blocului „Împreună” în contextul politic turbulent: de la formare și extindere la retrageri complicate cu doar câteva luni înainte de alegeri.

Blocul „Împreună” a pledat pentru constituirea unui front proeuropean larg, susținînd că este „singura strategie ce poate asigura o victorie clară a forțelor proeuropene veritabile” (Moldova 1, 2025b). După destrămarea Blocului „Împreună”, liderul Partidului Schimbării Ș. Gligor a acuzat PAS că „decapitează partidele politice pro-europene” și consideră această strategie una „greșită, care va duce la scindarea și dispersarea votului pro-european” (Europa Liberă, 2025b).

Blocul politic „Împreună”, format din două partide - Partidul Schimbării și Partidul Verde Ecologist, va participa la alegerile parlamentare din 28 septembrie 2025. În acest context Blocul Împreună vine în aceste alegeri cu o ofertă concretizată atât în plan de politici și reforme în domeniul fiscal și economic în primul rând, care sunt urgente, dar și cu o echipă care este capabilă, pregătită din punct de vedere profesional și integră (Moldova 1, 2025b).

Rezumând cele de mai sus, putem concluziona că discursul preelectoral al actorilor politici este adaptat la contextul electoral, dar urmărește anumite linii narative constante. În tabelul ce urmează sunt prezentate cele mai importante tendințe identificate:

Tabelul 1. Tabel comparativ al strategiilor discursive

Actor politic	Tematici dominante	Retorică, tehnici
PAS	Integrare UE, anticorupție, coeziune socială	Apeluri la civism, avertismente privind Rusia și corupția internă. Utilizarea: resurse administrative [18, p. 27-28], mass media tradițională, rețele sociale.
PSRM-PCRM	Suveranitate, neutralitate geopolitică	Chemări la maturitate politică și priorități naționale. Utilizarea: mass media tradițională, rețele sociale.
Blocul „Victoria”	Uniune cu Rusia, beneficii directe	Populism financiar, discurs anti-UE, dezinformare, proteste, atacuri simbolice. Utilizarea: Internet, rețele sociale.
Blocul „Alternativa	Europeism moderat, justiție social, management profesional și competent	Echilibru retoric între UE și neîncrederea în PAS. Utilizarea: resurse administrative [18, p. 27-28], mass media tradițională, rețele sociale.
Partidul Nostru	Poziție geopolitică ambiguă: Retorică economică populistă **Anti-elitism**	Susține neutralitatea, dar uneori flirtează cu narativele rusești („UE ne distruge identitatea”). Utilizarea: Internet, rețele sociale, concerte

Blocul Împreună	Integrare UE, anticorupție, management profesional și competent	Orientare pro-europeană, reforme economice. Utilizarea: mass media tradițională, rețele sociale.

Surse: elaborat de autori

Concluzii

Analiza discursului actorilor politici din Republica Moldova în preajma alegerilor parlamentare din 2025 permite să identificăm narativele -cheie:

În primul rând, polarizarea geopolitică. În retorica actorilor politici, una dintre temele principale este agenda proeuropeană. Toți actorii abordează într-o măsură mai mare sau mai mică tema integrării europene a Republicii Moldova. Pentru partidul de guvernământ PAS, acest subiect este dominant, la fel ca și pentru Blocul „Împreună". PSRM-PCRM nu neagă integrarea europeană a țării, dar pledează pentru neutralitate și o politică externă echilibrată, criticând PAS pentru „orientarea excesivă către Occident". „Partidul nostru" evită o poziție geopolitică clară, Blocul „Alternativa" promovează „euroscepticismul pragmatic", punând accentul pe reformele socio-economice. Partidele pro-ruse (provenite din partidul SHOR) resping categoric integrarea europeană a Moldovei, susținând orientarea pro-rusă.

În al doilea rând, criza de încredere în instituțiile politice. Acest aspect este evident în retorica tuturor actorilor din opoziție, care critică stilul de guvernare al PAS, rezultatele reformei justiției și luptei împotriva corupției. Ei consideră că la guvernare trebuie să ajungă oameni care dețin cunoștințele profesionale și experiența necesară, abilitățile pentru îndeplinirea eficientă a atribuțiilor lor, care respectă standarde înalte de muncă, onestitate și responsabilitate.

În al treilea rând, problemele social-economice. Retorica tuturor partidelor abordează teme precum sărăcia, corupția și migrația. Toți actorii politici susțin ideea reformelor structurale în domeniul economic și social, cu scopul de a îmbunătăți competitivitatea, creșterea investițiilor, ceea ce ar asigura o dezvoltare durabilă a țării. Ei fac apel la transformarea Moldovei într-o țară în care oamenii pot avea încredere în viitor.

În al patrulea rând, constatăm că discursul și comportamentul actorilor politici are ca consecință o profundă divizare a societății, agravată de probleme economice și sociale. Această divizare a societății este alimentată de acțiuni hibride și proteste din partea forțelor pro-ruse. Totodată, obiectivul principal al tuturor actorilor politici din Republica Moldova trebuie să fie consolidarea societății pe baza valorilor pro-europene, care să contribuie la modernizarea țării și la consensul între stat și societate.

Astfel, conchidem că discursul politic pre-electoral în 2025 este dinamic, polarizat și pragmatic adaptat contextului politic, reflectând agenda externă și internă a Republicii Moldova. În ajunul alegerilor parlamentare 2025 acest discurs reflectă nu numai strategia electorală, ci și lupta actorilor pentru controlul asupra identității, viitorului politic și orientării geopolitice a Republicii Moldova.

BIBLIOGRAFIE

Blocul „Alternativa” (2025), Blocul „Alternativa” – un proiect politic pentru o Moldovă modernă şi unită, https://alternativa.eu/republica-moldova-se-afla-intr-un-moment-de-rascruce-fiind-afectata-de-multiple-crize-inclusiv-politice-care-cer-solutii-reale-si-competente-in-acest-context-astazi-a-fost-anuntata-intentia-de-c/ (accesat la 17.07.25)

Blocul Împreună, după ce a rămas fără două partide, anunță că va candida la parlamentare, https://newsmaker.md/ro/blocul-impreuna-dupa-ce-a-ramas-fara-doua-partide-anunta-va-candida-la-parlamentare (accesat la 17.07.25)

CEC (2025), CEC dă publicității lista partidelor politice care au dreptul de a participa la alegerile parlamentare din 28 septembrie 2025, https://a.cec.md/ro/cec-face-publica-lista-partidelor-politice-care-au-dreptul-2781_114198.html (accesat la 17.07.25)

Condrea I. (2010), Aspecte ale discursului politic în campania electorală. În: Filologia modernă: realizări şi perspective încontext european, p.159-166.

Curtea Constituțională (2023), Hotărârea privind controlul constituționalității Partidului Politic „Șor” (sesizarea nr. 184h/2022), https://constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/h_10_2023_184h_2022_rou.pdf. (accesat 31.07.2025)

DW (2025), Первый двусторонний саммит ЕС - Молдова не принес сюрпризов, https://www.dw.com/ru/pervyj-dvustoronnij-sammit-es-moldova-ne-prines-surprizov/a-73162208 (accesat 23.07.25)

Europa Liberă (2025a), Blocurile de opoziție „Patriotic” și „Alternativa” și-au depus listele de candidați la CEC, https://moldova.europalibera.org/a/blocurile-de-opozitie-patriotic-si-alternativa-si-au-depus-listele-electorale-la-cec/33500086.html (accesat la17.08.2025)

Europa Liberă (2025b), Platforma DA merge în alegeri cu PAS, iar „Împreună” a exclus-o din bloc, https://moldova.europalibera. org/a/platforma-da-merge-in-alegeri-cu-pas-iar-impreuna-a-exclus-o-din-bloc/33478386.html (accesat la 12.08.2025)

Infotag (2025), Ренато Усатый уверен, что «Наша партия» будет в Парламенте и покончит в нем с беспределом, https://www.infotag.md/politics-m9/323887/ (accesat la 23.07.25).

Logos-Press (2025), PCRM, PSRM, Inima Moldovei şi Viitorul Moldovei merg la urne ca un singur bloc, https://logos-pres.md/noutati/pcrm-psrm-inima-moldovei-si-viitorul-moldovei-merg-la-urne-ca-un-singur-bloc/ (accesat la 12.08.2025)

Ministerul Justiției (2025), Ministerul Justiției solicită constatarea a patru partide drept succesoare ale Partidului „Șor” și dizolvarea acestora, https://www.justice.gov.md/ro/content/ministerul-justitiei-solicita-constatarea-patru-partide-drept-succesoare-ale-partidului-sor (accesat 15.08.2025)

Moldova 1 (2025a), Blocul „Victorie-Pobeda” nu a fost înregistrat de CEC pentru a participa la alegerile din 28 septembrie, https://moldova1.md/p/53340/blocul-victorie-nu-a-fost-inregistrat-de-cec-pentru-a-participa-la-alegerile-din-28-septembrie (accesat la 17.07.25)

Moldova 1 (2025b), Blocul „Împreună”, rămas cu două partide din cinci, își anunță participarea la alegerile parlamentare din 28 septembrie https://moldova1.md/p/53437/blocul-impreuna-ramas-cu-doua-partide-din-cinci-isi-anunta-participarea-la-alegerile-parlamentare-din-28-septembrie (accesat la 17.07.25)

Newsmaker (2025), Чебан пошел налево. Чего ждать от нового альтернативного блока?, https://newsmaker.md/ru/cheban-poshel-nalevo-chego-zhdat-ot-novogo-alternativnogo-bloka (accesat la 17.07.25)

Partidul Nostru (2025), Usatii: Coruptia in Moldova este ca un cancer de care trebuie de scăpat prin interventie chirurgicală, https://partidulnostru.md/post/usatii-coruptia-in-moldova-este-ca-un-cancer-de-care-trebuie-de-scapat-prin-interventie-chirurgicala~65d4d8d75f35631a6f5a5427 (accesat 01.08.2025)

PAS (2023), PAS a renunțat la "legea dezoligarhizării". Comisia de la Veneția salute decizia. 14 iunie 2023, https://newsmaker.md/ro/pas-a-renuntat-la-legea-dezoligarhizarii-comisia-de-la-venetia-saluta-decizia (accesat 24.07.2025)

Președinte.md (2025a), Mesajul Președintei Maia Sandu de la Summitul Republica Moldova – Uniunea Europeană, https://presedinte.md/rom/discursuri/mesajul-presedintei-maia-sandu-de-la-summitul-republica-moldova-uniunea-europeana (accesat 31.07.2025)

Președinte.md (2025b), Mesajul Președintei Maia Sandu în plenul Parlamentului Republicii Moldova, https://presedinte.md/rom/comunicate-de-presa/mesajul-presedintei-maia-sandu-in-plenul-parlamentului-republicii-moldova (accesat 28.07.25)

PSRM (2024), Conducerea PSRM a lansat campania "Interesul național – o prioritate pentru PSRM" https://socialistii.md/ru/rukovodstvo-psrm-objavilo-o-zapuske-kampanii-nacionalnyj-interes-prioritet-psrm/ (accesat la 21.07.2025)

SIS (2024), Fraudele electorale constatate în cadrul alegerilor prezidențiale și a referendumului republican, sis.md/ro/content/imixtiunea-externă-în-procesele-electorale-din-republica-moldova,

Sondaj (2025a), Șase partide politice pot intra în următorul Parlament, https://www.infotag.md/politics-ro/325215/ (accesat 15.08.2025)

Sondaj (2025b), Patru partide, cu șanse de a intra în cursa pentru parlamentare. Formațiunea condusă de Usatîi iese din joc, https://newsmaker.md/ro/sondaj-patru-partide-cu-sanse-de-a-intra-in-cursa-pentru-parlamentare-formatiunea-condusa-de-usatii-iese-din-joc (accesat 15.08.2025)

Știri.md (2025), Al doilea concert al Festivalului Absolvenților: Cine sunt invitații, https://stiri.md/article/social/al-doilea-concert-al-festivalului-absolventilor-cine-sunt-invitatii/ (accesat la 17.07.25)

T. A. van Dijk (2015), Critical Discourse Analysis. În: The handbook of discourse analysis / edited by Deborah Tannen, Heidi E. Hamilton & Deborah Schiffrin. – Second edition, pp. 466-485.

Turco T., Svetlicinâi R., Colațchi A. Referendumul constituțional din Republica Moldova (2024) prin prisma orientărilor geopolitice (Partea I). In: Moldoscopie, Anul 29 (2025), Nr.1, p.19-27.

CZU: 005.8:327(4):37(478) https://doi.org/10.59295/pas2025.03

MANAGEMENT OF EUROPEAN PROJECTS IN SCIENCE AND EDUCATION: THE CASE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Carolina BUDURINA-GOREACII[6]

Abstract. ***In recent years, European projects have become an essential tool for the development and modernization of the education system and scientific research in the Republic of Moldova. Participation in these programs facilitates the gradual integration of the country into the European Higher Education and Research Area, contributing to the alignment of domestic standards and policies with European ones. At the same time, they provide access to resources, international partnerships and the exchange of good practices, essential for academic and scientific progress.***

In recent years, European projects have become an essential tool for the development and modernization of the education system and scientific research in the Republic of Moldova. Participation in these programs facilitates the gradual integration of the country into the European Higher Education and Research Area, contributing to the alignment of domestic standards and policies with European ones. At the same time, they provide access to resources, international partnerships and the exchange of good practices, essential for academic and scientific progress.

Keywords: *European projects, research, education, science*

Introduction

Effective management of European projects is essential in today's science and education sectors, where collaboration, innovation, and international standards are key to progress. These projects offer significant funding opportunities, promote cross-border partnerships, and support the modernization of research and education systems (Chessa, 2013). For countries like the Republic of Moldova, learning how to correctly write, access, and manage European projects is not only a strategic priority but also a pathway toward integration with the European Research Area and the European Education Area. Mastering these skills allows Moldovan institutions to secure vital resources, build capacity, and align with European best practices, ultimately enhancing the quality and competitiveness of Moldovan science and education on a global scale.

European project management in science and communication: general overview

European project management is a focal point of the progress in science and education in the majority of countries, especially those that wish to strengthen their cooperation with the European Union. These projects—supported by programs like Erasmus+,

[6] PhD, University Lecturer, Department of International Relations, Faculty of International Relations, Political and Administrative Sciences, Moldova State University, Email- carolina.budurina.goreacii@usm.md

Horizon Europe, and others—are fantastic opportunities for universities, researchers, and educators to innovate, grow, and collaborate across borders.

Good management of the project plays a key role in ensuring that the goals are met, collaborations function well, and the resources are maximized. It entails organizing the team, determining clear goals, respecting timelines, monitoring progress, and delivering quality. Without good management, even the best-funded or most ambitious projects can fail to deliver.

In education, European programs typically promote innovation in pedagogy, curriculum, student mobility, and staff training. For example, the Erasmus+ program allows universities to exchange students and staff with other universities from other countries to bring new experiences and perspectives into the academic community. It also supports tertiary education change, including the establishment of new study programs and enhanced governance of universities (Neumann; Baumann, 2021.

In science and research, efforts like Horizon Europe fund international research projects that aim to solve global challenges, ranging from climate change to digitalization. Some of the projects are comprised of groups from different countries working together, sharing knowledge, and applying cutting-edge equipment and labs. To handle such projects, coordination, efficient communication, and the ability to meet EU standards and regulations are required.

Project management also helps in the building of necessary skills among participants, including researchers, teachers, and students. These skills include teamwork, leadership, planning, communication, and reporting—skills not only to be used in an academic setting but the whole job market (Leydesdorff; Ward, 2009).

In countries like Moldova, European project participation is of prime importance. It allows universities and research institutes to be included in international networks, access finance, improve their study programs, and raise the level of education and research. Success in such projects proves that the institution is reliable and capable, and this makes it more likely to be accepted into future international partnerships.

Overall, European project management reflects growth, innovation, and international cooperation on science and education. It brings human beings and institutions together, solves shared challenges, and creates new opportunities for knowledge and exploration. As more countries participate in European programs, the project management will continue to be a key tool for building stronger, more integrated, and more innovative education and research systems.

General framework of European projects in the Republic of Moldova

The Republic of Moldova is a full participant in a number of European programs; the most relevant are the Horizon Europe 2020 (research and innovation framework program) and Erasmus+ (programnme for education, vocational training, youth and sport). Other actions like TEMPUS, Marie Skłodowska-Curie and Twinning have also enhanced the capacities of institutions and cooperation at international level.

Key actors in the implementation of these projects: the Ministry of Education and Research, institutions of higher education, State university (USM), Technical university

(UTM) or Academy of Economic Studies of Moldova (ASEM); research institutions, NGOs for educational development.

Managing of European projects is an ordered and planned process across several important phases. It starts with selecting targeted calls for funding, matching these with the institution's strengths and aspirations. This is then coupled with the development of international consortia with a wide range of European national partners, leading to complementary expertise and to a stronger proposal. A sound Projet Proposal elaboration is a fundamental step which needs clear objectives, a clear-work plan, a clear-results measuring already at the beginning and of course a well-prepared budget. Once project approval is obtained, implementation is the process of coordinating across partner institutions to ensure tasks are done on time and within scope. Monitoring is key to ensure that progress is made along the project and identify where it is occurring or not, and what further insights may be necessary. Transparent financial reporting to the funding body is credible and auditable. Last but not least, publication in journals, conference presentations, and public awareness enhance the dissemination of results from the project and foster knowledge transfer throughout Europe and beyond.

Efficient management of European projects requires the integration of modern tools and strategies to ensure smooth coordination and successful outcomes. The use of digital planning and project management platforms—such as Trello, Asana, or Microsoft Project—enables teams to organize tasks, set deadlines, track progress, and facilitate collaboration in real time. These tools help improve accountability and ensure that all project members are aligned with the objectives and timelines. In addition, involving multidisciplinary teams is crucial, as European projects often address complex challenges that require expertise from various fields, such as research, education, technology, administration, and finance.

Effective communication with international partners is another cornerstone of project success. Regular meetings, clear documentation, and collaborative decision-making help build trust, avoid misunderstandings, and maintain strong working relationships throughout the project. Financial transparency is just as important, which includes the need for prudent budgeting, reporting in a timely manner and abiding by the financial rules of the European Commission or any other funding agency.

Access to important European portals, particularly the Funding & Tenders Portal, is essential for keeping up to date with open calls, deadlines for submissions, eligibility criteria, etc. This portal is the primary tool for finding opportunities, submitting proposals, monitoring active projects, and being current with administrative requirements. Competency in the use of these tools is a key factor in enabling an institution to actively compete in European funding and thus secure international funding.

Although there is a growing interest in engaging in European projects, institutions in the Republic of Moldova continue to face numerous and complex *challenges* that hinder their full participation and success. One of the primary obstacles is the limited administrative capacity within many organizations, which affects their ability to manage the demanding procedural and logistical requirements of European-funded initiatives. This is often compounded by a lack of experience and expertise in writing competitive project proposals that align with European standards and expectations, making it difficult to secure funding.

Language barriers present another significant hurdle, as many calls for proposals, documentation, and communication with partners must be conducted in English or other widely spoken EU languages. This creates an additional layer of difficulty for institutions that may not have multilingual staff. Furthermore, excessive bureaucracy at both national and institutional levels slows down the project development and implementation process, discouraging potential applicants.

Co-financing requirements, which obligate institutions to contribute a portion of the project's budget, pose another major challenge. Many Moldovan institutions struggle to identify or allocate the necessary financial resources, especially in a context of limited public funding and economic constraints.

Additionally, the ongoing migration of specialists and researchers abroad in search of better opportunities weakens institutional capacity. This brain drain disrupts the continuity of project teams and diminishes the overall quality of research and project implementation. As a result, even when institutions manage to join European projects, sustaining momentum and ensuring successful long-term outcomes can be extremely difficult.

Despite these challenges, there remains a strong desire among Moldovan institutions to integrate more fully into the European research and innovation landscape. Addressing these structural and systemic barriers will be key to unlocking their full potential and enhancing their contribution to European cooperation frameworks.

Erasmus+ Program Opportunities for Educational Institutions in Moldova and Their Role in Strengthening European Project Management

The Erasmus+ program represents a strategic opportunity for educational institutions in the Republic of Moldova to strengthen their academic offerings, enhance international cooperation, and build institutional capacity—particularly in the area of European project management. As a partner country, Moldova is eligible to participate in various Erasmus+ actions that not only support mobility and innovation but also serve as a platform for developing essential administrative and managerial competencies related to European-funded initiatives.

One of the most impactful components of the Erasmus+ program is *International Credit Mobility (ICM),* which provides Moldovan universities with the opportunity to actively engage in student and staff exchanges with higher education institutions across Europe. This mobility fosters not only academic and professional development but also promotes intercultural understanding and integration into the broader European Higher Education Area.

For students, ICM offers a transformative experience, allowing them to study abroad for one or two semesters, gain exposure to different teaching and learning environments, improve language skills, and enhance their employability. These exchanges also contribute to the development of critical thinking, adaptability, and global awareness—skills increasingly valued in today's labor market.

For academic and administrative staff, ICM facilitates teaching assignments, training sessions, and job-shadowing opportunities at partner institutions. These experiences help improve pedagogical practices, support curriculum development, and encourage the exchange of institutional knowledge and administrative innovation. Faculty and staff

return with fresh perspectives and new methods, which can be adapted and applied within their home institutions to improve quality and efficiency. Moreover, ICM strengthens institutional partnerships by fostering long-term academic cooperation, joint programs, and shared research initiatives.

The successful implementation of ICM projects also contributes to the professionalization of project management within Moldovan universities, as institutions must develop internal systems for selecting participants, managing mobility logistics, and ensuring the recognition of academic credits. These exchanges not only promote academic and cultural exchange but also require institutions to implement standardized procedures for mobility management, reporting, and quality assurance—core elements of effective project administration.

International Credit Mobility (ICM) Key Action under Erasmus+ (KA107) offers student and staff mobility with European partner higher education institutions at the State University of Moldova. There are bilateral agreements of the International Relations Department of USM with a series of institutions—such as Université catholique de Louvain (Belgium), Saarland University (Germany), and Aristotle University of Thessaloniki (Greece)—that ensure both incoming and outgoing mobility.

For bachelor, master, and PhD students, ICM offers study stays (2–12 months) at European partner institutions with fee waiver, full credit recognition, and a monthly stipend of approximately €800–900 based on distance Erasmus+ Moldova. Similarly, academic and administrative staff can undertake teaching missions or training abroad for durations between five days and two months Erasmus+ Moldova.

For example, USM students have availed themselves of ICM mobility through studying at leading European universities, access to advanced curricula and proficiency in their language. Registration for these exchanges is done through checking the student eligibility, approval of learning agreement, as well as host and home university arrangement.

Equally important is participation in *Capacity Building in Higher Education (CBHE) projects*, which play a critical role in the reform and modernization of Moldova's higher education system. These projects are designed to bolster institutional capabilities by introducing innovative practices in teaching, research, and administration (European Commission). Through CBHE initiatives, universities and colleges in Moldova receive technical support and training aimed at updating curricula, integrating modern pedagogical methods, and fostering digital transformation across academic departments. This process often involves collaboration with European partner institutions, enabling the transfer of best practices and the alignment of local academic standards with those prevailing in the EU (IPN News Agency, 2024). Moreover, CBHE projects contribute to the development of strategic management skills within institutions, ensuring that administrative structures are better equipped to manage complex, interdisciplinary projects. Ultimately, participation in CBHE projects not only enhances the quality and competitiveness of Moldovan higher education but also lays a solid foundation for sustainable international collaborations and innovation in teaching and research. These multi-partner projects demand strong coordination, proposal writing, budget management, and monitoring skills. As Moldovan institutions increasingly engage in CBHE consortia, they gain hands-on experience in managing complex European projects, often for the first time. This exposure

contributes directly to the professionalization of university administrative structures and fosters a project-based culture within institutions (Turcan).

Moldova State University (USM) has actively participated in several Capacity Building in Higher Education (CBHE) projects, which have significantly contributed to the modernization and internationalization of higher education in Moldova.

One of the most impactful projects is *ELEVATE (Advancing the Internationalization of Higher Education in Moldova),* implemented from 2016 to 2019. USM participated as a partner institution, contributing to the development of internationalization strategies and the establishment of international relations offices within universities. The project provided training to university staff on mobility programs, partnership development, and project coordination, which enhanced the global visibility and operational capacity of Moldovan higher education institutions.

USM is also a partner in the ongoing *MHELM project (Enhancing University Autonomy in Moldova),* coordinated by the Technical University of Moldova. This project aims to strengthen university governance by promoting institutional autonomy, particularly in strategic planning, leadership, and financial management. USM has contributed by piloting internal reforms, participating in leadership training modules, and aligning its institutional management practices with European standards.

These projects have collectively improved USM's administrative and academic capacity, deepened its integration into the European Higher Education Area, and laid the foundation for greater involvement in EU-funded programs like Horizon Europe.

The **Jean Monnet Activities** also present valuable opportunities by supporting teaching and research on European Union integration, policy, and governance. These activities often involve interdisciplinary cooperation and dissemination strategies, requiring effective communication and coordination—key components of sound project management.

Through active involvement in Erasmus+, Moldovan educational institutions not only benefit from academic improvements but also enhance their internal capacity to plan, implement, and evaluate European projects. This contributes to building a sustainable infrastructure for international cooperation, increases competitiveness in future EU calls, and reduces dependency on external project management support.

In conclusion, the Erasmus+ program serves as both a gateway to European integration and a training ground for Moldovan institutions to develop robust project management skills. These competencies are essential for navigating the broader landscape of EU-funded programs and for ensuring successful participation in increasingly competitive and complex international projects.

Horizon Europe: A Chance for Moldovan Universities to Grow in Science

Horizon Europe, the European Union's flagship research and innovation program, offers great possibilities for the research and educational institutions of the Republic of Moldova to engage in world-class international collaboration. Being an associated country in Horizon Europe, Moldova can access nearly the full range of program opportunities, which enables its institutions to take part in competitive research consortia, innovation actions, and high-impact initiatives in all fields of science.

By being included in Horizon Europe, Moldovan universities, research institutions, and innovation-driven organizations can contribute to and benefit from joint research efforts for addressing societal challenges such as climate change, digitalization, public health, and sustainable development. Through their inclusion in transnational consortia, Moldovan institutions can gain access to advanced research infrastructures, interdisciplinary networks, and strategic partnerships in the long run with leading institutions of the European Research Area.

Of comparable importance, engagement in Horizon Europe significantly raises institutional ability for European project management. Projects funded by Horizon are extensive, multi-year endeavors with high standards for proposal preparation, budget planning, work package structuring, and evaluation of performance. Engagement in such projects helps Moldovan institutions make their internal processes professional, improve their project offices, and form well-tied teams capable of managing administrative, legal, and financial functions of EU-funded research.

The complexity of Horizon Europe projects is also beneficial in terms of experiential learning in aspects such as risk management, maintaining ethical practices, open science protocols, and communicating outcomes. These are fundamental skills not only for managing Horizon projects but also for tendering for other EU funding programs as well as developing a sustainable policy of internationalization.

Secondly, successful participation boosts institutional reputation and standing in the European community. It also makes institutions credible and capable partners, paving the way for new collaborations and access to financing. Horizon Europe competences and organizational arrangements therefore have a multiplier effect, supporting overall readiness for broader access to European and global research activities.

Next, we want to present some successful projects implemented by Moldova State University and Technical university of Moldova and their role in developing and professionalizing European project management capacity.

A good example is the *QFORTE project.* Moldova State University (USM) coordinated the project under the Erasmus+ Capacity Building in Higher Education (CBHE) program, with a total budget of approximately €992,000 for the period 2020–2023, serving as a foundation for future engagement in Horizon Europe initiatives. The project focused on enhancing the quality assurance system of Moldova's higher education through institutionalizing best practices, building internal evaluation tools, and creating a culture for continuous improvement. QFORTE enhanced USM's capacity for governance and administration in coordinating complex international projects significantly.

Another such project is *RE-ENGAGE*, which is a Horizon Europe project that USM researchers are undertaking as national coordinators. The project analyzes democratic resilience and European integration prospects, especially for Eastern Partnership nations. Through this project, USM has organized top-level academic conferences, public debates, and dissemination of research to the advantage of both the EU integration agenda of Moldova and USM's contribution to European-level social science research.

The Horizon 2020 *NanoMedTwin project* at the Technical University of Moldova (UTM) aimed to increase research and innovation potential in biomedical nanotechnology. In partnership with leading European institutions from Germany, Sweden, UK,

Belgium, Israel, UTM established scientific infrastructure, provided training for scientists, and involved students in exchange programs. The project not only boosted nanoscience research but also helped UTM's ability to participate in international scientific consortia.

Another example of successful application is the *SPINTECH project*, which UTM coordinated with Swedish and Dutch partners. Committed to cutting-edge research in superconducting spintronics, the project enabled the establishment of sophisticated laboratory equipment, promoted top-level academic collaboration, and promoted physics and materials science excellence. SPINTECH demonstrated Moldova's ability to coordinate research-driven Horizon projects and significantly enhanced UTM's image in the European Research Area.

Participation in such Horizon-supported activities is essential for building and professionalizing European project management capability at Moldovan universities.

- *Building Consortia and Proposals:* Participation in Horizon Europe projects requires skills in developing competitive proposals, navigating advanced common governance frameworks, and building international consortia. These exposures allow institutions to build strategic planning and coordinating capacity from the early stages of projects.
- *Project Coordination and Administration:* Administration of EU-funded projects requires stringent application of budgeting, scheduling, and reporting guidelines. Proactive coordination activities at universities give them practical experience in coordinating project activities to EU standards and deadlines.
- *Quality Assurance and Regulatory Compliance:* Initiatives like QFORTE enhance institutional capabilities in quality assurance by establishing in-house audit systems, policy consistency, and deeper familiarity with compliance frameworks to be applied in future Horizon participation.
- *Networking and Results Dissemination:* Successful implementation increases the visibility of institutions in European research networks. This in turn leads to more opportunities for collaboration, enhanced dissemination of research results, and enhanced competitiveness in future EU calls (Ministry of Education and Research in Moldova).

In conclusion we can say that Horizon Europe offers Moldovan educational institutions far more than financial support—it provides a pathway for scientific excellence, international recognition, and capacity-building in European project management. By taking full advantage of these opportunities, Moldova can strengthen its role in the European Research Area and build a more competitive, innovation-driven academic and research environment.

Conclusions and recommendations

The participation of the Republic of Moldova in European projects dedicated to education and science brings significant benefits for the sustainable development of the academic and scientific sector. However, in order to maximize the impact of these initiatives, it is essential to invest in strengthening administrative capacities, training project managers, reducing bureaucracy and providing financial support for co-financing.

By promoting sustainable international partnerships and capitalizing on the opportunities offered by the European Union, the Republic of Moldova can take concrete steps towards full integration into the European space of knowledge and innovation.

BIBLIOGRAPHY

Chessa Alessandro, et al. (2013), *Is Europe Evolving Toward an Integrated Research Area?* https://arxiv.org/abs/1302.3126

Neumann Maximilian; Baumann Lars (2021), *Agile Methods in Higher Education: Adapting and Using eduScrum with Real-World Projects,* https://arxiv.org/abs/2106.12166

Leydesdorff Loet; Ward Janelle (2009), *Science Shops: A Kaleidoscope of Science-Society Collaborations in Europe,* https://arxiv.org/abs/0911.4289

European Commission. *Capacity Building in Higher Education: International Cooperation for Education Reform.* Erasmus+, n.d. https://erasmus-plus.ec.europa.eu/opportunities/individuals/students/capacity-building-in-higher-education (accessed on 23.07.2025)

IPN News Agency. *Quality Education in Moldova: Role of European Projects, Context and Impact*. Published on 5 March 2024, https://www.ipn.md/en/quality-education-in-moldova-role-of-european-projects-context-and-8004_1106029.html (accessed on 20.07.2025)

Turcan Romeo V. *European-Funded Project Brings Modern Teaching and Learning Methods to Moldova.* In: Danish Ministry of Higher Education and Science, https://ufm.dk/en/education/recognition-and-transparency/european-funded-project-brings-modern-teaching-and-learning-methods-to-moldova (accessed on 30.07.2025)

Ministry of Education and Research of the Republic of Moldova. *Capacity Building and Modernization in Higher Education in Moldova.* https://mec.gov.md (accessed on 23.06.2025)

CZU: 316.644:342.5(478) https://doi.org/10.59295/pas2025.04

DINAMICA ÎNCREDERII CETĂȚENILOR ÎN INSTITUȚIILE POLITICE ALE REPUBLICII MOLDOVA: ÎNTRE AȘTEPTĂRI ȘI REALITATE

Iulia GORINCIOI[7]

Abstract. ***The article examines the level of citizens' trust in the main political institutions of the state, such as the Parliament, the Government and the Presidency, in a context marked by political instability and social changes. The author aims to identify and analyze the determinants that positively or negatively influence institutional trust, taking into account aspects such as decision-making transparency, administrative efficiency, public communication and the perception of corruption. The study is based on a survey conducted in the municipality of Chisinau, the capital of the Republic of Moldova, providing a detailed perspective on regional and demographic differences, with an emphasis on the urban environment. Significant variations are highlighted depending on age, level of education and socio-economic status, which allows for a more nuanced understanding of the phenomenon. Finally, the author proposes a series of reform directions aimed at strengthening public trust in political institutions, such as increasing transparency, involving citizens in the decision-making process and promoting a political culture based on responsibility and dialogue. These measures are presented as practical solutions for stimulating civic participation and strengthening democracy in the Republic of Moldova.***

Keywords: *institutional trust, political institutions, democracy, transparency, civic participation.*

Introducere Încrederea cetățenilor în instituțiile politice reprezintă un element central al arhitecturii democratice, fiind nu doar un indicator al stabilității sociale, ci și un barometru al calității guvernării și al legitimității politice. Această încredere reflectă gradul în care cetățenii percep instituțiile statului ca fiind competente, responsabile, transparente și orientate spre binele public. În lipsa acestei încrederi, democrația devine fragilă, iar participarea civică se reduce, generând apatie, cinism și distanțare față de procesul politic. În contextul Republicii Moldova, încrederea în instituțiile politice capătă o relevanță aparte, având în vedere specificul istoric, social și geopolitic al țării. Moldova se află într-un proces continuu de tranziție post-sovietică, marcat de instabilitate politică, alternanțe frecvente la guvernare, crize economice recurente și o polarizare accentuată a opiniei publice. În plus, influențele externe – fie ele dinspre Uniunea Europeană, fie dinspre Federația Rusă – contribuie la conturarea unui peisaj geopolitic complex, în care orientările politice interne sunt adesea influențate de factori externi.

Nivelul de încredere al cetățenilor în instituțiile politice moldovenești a fost, în mod constant, supus unor oscilații semnificative. Aceste fluctuații sunt alimentate de percepția unei corupții endemice, de lipsa de transparență în procesul decizional, de promisiuni politice neîndeplinite și de o comunicare deficitară între autorități și populație.

[7] conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova, e-mail: iulia_gorincioi@gmail.com

Încrederea nu se construiește doar prin reforme instituționale, ci și prin gesturi concrete de responsabilitate politică, prin implicarea cetățenilor în procesul decizional și prin asumarea greșelilor de către liderii politici.

Studiul încrederii în instituțiile politice devine, astfel, o cheie de lectură esențială pentru înțelegerea dinamicii sociale și politice din Republica Moldova. El oferă indicii valoroase despre gradul de participare civică, despre nivelul de coeziune socială și despre direcțiile de orientare geopolitică ale populației. Într-o societate în care încrederea este erodată, reformele democratice sunt mai greu de implementat, iar riscul de radicalizare sau de retragere din viața publică crește.

Prin urmare, analiza încrederii instituționale nu este doar un exercițiu academic, ci o necesitate practică pentru înțelegerea profundă a relației dintre stat și cetățean. Ea permite identificarea punctelor vulnerabile ale sistemului politic, oferă direcții de intervenție și contribuie la formularea unor politici publice mai eficiente și mai incluzive. Într-un moment în care democrațiile din întreaga lume se confruntă cu provocări majore, consolidarea încrederii în instituțiile politice devine o prioritate strategică pentru viitorul Republicii Moldova.

Materiale și discuții După proclamarea independenței în anul 1991, Republica Moldova a intrat într-o etapă de tranziție instituțională profundă și fragilă, caracterizată prin incertitudine politică, instabilitate administrativă și lipsa unor mecanisme democratice consolidate. În această perioadă de început, statul moldovean s-a confruntat cu provocări majore în procesul de construire a instituțiilor politice, economice și juridice, iar încrederea cetățenilor în aceste structuri nou formate a fost extrem de volatilă. Schimbările frecvente de guverne, absența unei viziuni strategice coerente de dezvoltare și dificultățile economice au contribuit la o scădere accelerată a capitalului de încredere publică. În acest context, cetățenii au fost mai înclinați să investească încredere în lideri carismatici, percepuți ca salvatori sau figuri providențiale, decât în instituțiile statului, care păreau abstracte, ineficiente și deseori corupte.

Între anii 2001–2009, guvernările de orientare comunistă, conduse de Partidul Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM), au promovat o retorică centrată pe stabilitate, protecție socială și ordine. Aceste promisiuni au generat o creștere relativă a încrederii în instituțiile executive, în special în Guvern și Președinție, care păreau să ofere o alternativă la haosul tranziției. Totuși, această perioadă a fost marcată și de o concentrare excesivă a puterii, de limitarea pluralismului politic și de o diminuare a libertăților democratice, ceea ce a condus, spre finalul guvernării, la o erodare semnificativă a încrederii publice. Evenimentele din aprilie 2009, când au avut loc proteste postelectorale violente, au reprezentat un punct de cotitură, marcând o pierdere dramatică de legitimitate pentru Parlament și partidele politice. Aceste evenimente au catalizat o deschidere europeană a societății moldave, dar au generat și dezamăgiri profunde legate de capacitatea instituțiilor de a proteja drepturile cetățenești și de a asigura o guvernare responsabilă.

Ulterior, perioada de guvernare pro-europeană a fost însoțită de așteptări ridicate din partea populației, care spera într-o reformare profundă a sistemului politic, în consolidarea statului de drept și în apropierea de valorile europene. Cu toate acestea, promisiunile ambițioase nu au fost urmate de acțiuni concrete, iar scandalul de proporții

din 2014, cunoscut sub numele de „furtul miliardului”, a zdruncinat în mod dramatic încrederea cetățenilor în întregul sistem politic și financiar. Acest episod a scos la iveală vulnerabilitățile structurale ale instituțiilor statului și a generat o criză de legitimitate fără precedent. Sondajele din acea perioadă au indicat cele mai scăzute niveluri de încredere în partidele politice, în sistemul judiciar și în instituțiile de reglementare financiară.

Între 2016 și 2020, societatea moldavă a fost marcată de tensiuni profunde și de o polarizare accentuată, alimentată de discursuri populiste, de diviziuni geopolitice între Vest și Est și de o fragmentare ideologică tot mai pronunțată. În acest climat, încrederea cetățenilor s-a orientat selectiv către instituții percepute ca independente sau conduse de lideri reformatori, cum ar fi Președinția. Aceste instituții au beneficiat de episoade temporare de încredere crescută, însă lipsa unei coerențe guvernamentale și perpetuarea instabilității politice au menținut un nivel general de scepticism și neîncredere.

Începând cu anul 2021, odată cu instalarea unei noi guvernări pro-europene, s-au relansat promisiunile de reformă în justiție, de combatere a corupției și de modernizare a administrației publice. Aceste inițiative au condus la o redresare moderată a încrederii în instituțiile statului, însă scepticismul cetățenilor a rămas prezent, alimentat de experiențele anterioare și de ritmul lent al reformelor. Studiile sociologice recente, precum Barometrul Opiniei Publice (BOP) din perioada 2022–2024, arată o preferință tot mai accentuată pentru lideri cu discurs reformator și orientare pro-europeană, dar și o neîncredere persistentă față de eficiența și integritatea instituțiilor politice. În mod paradoxal, instituții precum Președinția sau Primăria municipiului Chișinău continuă să înregistreze cote mai ridicate de încredere, în timp ce Parlamentul și partidele politice rămân la coada clasamentului, cu scoruri sub 20%.

Este important de subliniat că procesul de consolidare a încrederii în instituțiile politice nu poate fi realizat exclusiv prin reforme administrative sau prin schimbări de leadership. Acesta presupune o transformare profundă a relației dintre stat și cetățean, bazată pe transparență, responsabilitate, dialog și implicare civică. În acest sens, educația civică, cultura participativă și promovarea dialogului social joacă un rol esențial în revitalizarea încrederii publice. Fără o implicare activă a cetățenilor în procesul decizional și fără o asumare reală a responsabilității de către instituții, democrația moldovenească riscă să rămână într-o stare de fragilitate cronică.

Privind retrospectiv, ultimele trei decenii au fost marcate de o tranziție complexă și adesea contradictorie, în care Republica Moldova a oscilat între regimuri autoritare și tentative de democratizare. Instabilitatea politică, reformele incomplete, crizele constituționale și polarizarea socială au afectat profund percepția cetățenilor asupra instituțiilor politice. În acest cadru, încrederea nu mai este doar un indicator de percepție publică, ci o variabilă strategică, cu implicații directe asupra viabilității sistemului democratic, asupra coeziunii sociale și asupra direcției de dezvoltare a statului moldovean.

În lucrarea sociologului american de origine poloneză P. Sztompka, (Sztompka, 1999, p. 139-151) autorul evidențiază 3 tipuri de încredere:

Încredere interpersonală – orientată spre persoane (de ex: funcționari, lideri politici)

Încredere instituțională – îndreptată spre structuri formale (de ex: Parlamentul, Guvernul)

Încredere sistemică – exprimată față de întregul sistem politic și normativ.

Potrivit unui alt cercetător american (Hardin, 2002, p.83) încrederea este „un calcul de risc" rațional, în care individul decide că celălalt (în acest caz, instituția) își va respecta obligațiile.

Încrederea instituțională, deci, reprezintă gradul în care cetățenii percep instituțiile statului drept legitime, competente, transparente și orientate spre binele public. Încrederea instituțională reflectă nu doar evaluarea performanței, ci și speranța colectivă că instituțiile vor acționa în mod corect și previzibil, chiar și în condiții de incertitudine.

Astfel sunt modelate patru modele teoretice relevante ale încrederii instituționale:

Teoria capitalului social (Putnam, 1993) promovează încrederea formată prin participare civică, relații de cooperare și norme sociale. Ceea ce înseamnă că societățile cu rețele civice puternice tind să manifeeste mai multă încredere în instituții.

Teoria legitimității (Easton) care vede încrederea ca derivată din percepția de legitimare democratică și performanță a autorităților. Ceea ce înseamnă, că reformele care sporesc legitimitatea pot crește încrederea (Easton,1965).

Teoria performanței percepute, când cetățenii acordă încredere instituțiilor în funcție de eficiența și integritatea percepută. Ceea ce înseamnă că percepția corupției scade puternic încrederea instituțională.

Modelul culturalist, când cultura politică moștenită și normele tradiționale influențează nivelul de încredere. Ceea ce înseamnă că mintalitatea sovietică se schimbă foarte lent și deci în Moldova, cultura politică post-sovietică continuă să joace încă un rol important.

Tot odată, trebue să ținem cont că încrederea instituțională este influențată de factori multipli — de la performanța economică și transparența guvernării, la influența actorilor internaționali și rolul mass-mediei. Republica Moldova oferă un exemplu aparte pentru studierea acestui fenomen, prin contrastul dintre așteptările cetățenilor și realitățile politice cotidiene. Factorii principali, care influențează încrederea cetățenilor în instituțiile politice sunt :

- *Transparența decizională:* percepția că unele decizii sunt luate în spatele ușilor închise afectează negativ încrederea cetățenilor în institutele statului.
- *Percepția corupției*: nivelul perceput de corupție influențează profund imaginea instituțiilor politice.
- *Mass-media și rețelele sociale*: ele pot amplifica atât scepticismul, cât și mobilizarea civică.
- *Contextul geopolitic*: apropierea de Uniunea Europeană vs. influența estică polarizează electoratul și încrederea politică.

Potrivit sondajelor sociologice (BOP, 2022), există o ușoară creștere a încrederii în instituțiile cu leadership reformator și discurs pro-european, o majorare a implicărilor civice, ca de exemplu : proteste, inițiative comunitare, campanii de educație electorală, ce oferă semnale pozitive în manifestarea încrederii instituționale.

Soluțiile, ce ar susține aceste modeste începuturi includ implementarea mecanismelor de evaluare publică a instituțiilor; promovarea transparenței bugetare și a consultărilor publice; reformarea partidelor politice pentru a reflecta mai fidel interesele cetățenilor.

Potrivit Barometrului Opiniei Publice (IDIS „Viitorul") și altor sondaje realizate între 2022 și 2024 (IDIS „Viitorul", 2022-2024) se constată o ușoară tendință de creștere a încrederii în instituții-cheie, în special acolo unde sunt inițiate reforme.Tot odată par-

tidele politice şi Parlamentul rămân cele mai slab cotate instituţii, ceea ce sugerează o nevoie acută de reformare şi apropiere a lor de cetăţeni. Concomitent, cetăţenii manifestă încredere crescută în instituţiile „personalizate" cum este de exemplu Preşedinţia, faţă de cele colective cum este de exemplu Parlamentul.(Tabelul 1).

	Instituţie	Nivel de încredere (2022)	Nivel de încredere (2024)
1	Preşedinţia	39%	44%
2	Primăria Chişinău	35%	38%
3	Guvernul	27%	31%
4	Parlamentul	16%	18%
5	Partidele politice	10%	12%
6	Justiţia (instanţele)	21%	24%

Sursa; Datele sunt orientative, bazate pe media sondajelor disponibile în perioada respectivă

Chişinăul, ca principal centru administrativ, economic şi educaţional al Republicii Moldova, oferă un teren fertil pentru analiza relaţiei dintre cetăţean şi instituţiile politice. Datorită nivelului mai ridicat de informare, activism civic şi acces la mass-media, opinia publică din capitală este un indicator sensibil al evoluţiei încrederii la nivel naţional. Cetăţenii din municipiu sunt adesea mai vocali şi implicaţi civic decât media naţională. În baza studiului de caz pe perioada martie–aprilie 2024 cu un eşantion de 850 de respondenţi, cu vârste cuprinse între 18 şi 65 de ani, efectuat prin metoda unui chestionar sociologic cu răspunsuri pe o scală de la 1 (deloc încredere) la 5 (încredere deplină) s-a ajuns la următorul rezultat : Respondenţii au exprimat o încredere relativ ridicată în instituţiile executive locale (ex:Primărie), mai ales în contextul unor proiecte vizibile de modernizare urbană. Parlamentul şi partidele politice, însă rămân slab cotate, fiind asociate cu conflicte, promisiuni neîndeplinite şi lipsă de transparenţă. În acelaşi timp, tinerii sub 30 de ani manifestă cea mai scăzută încredere în întregul sistem politic, dar şi cea mai mare disponibilitate pentru implicare civică (ex:participare la proteste, iniţiative locale, ect.).

Instituţie evaluată	*Scor mediu de încredere (1–5)*	*Procent respondenţi care au declarat „încredere ridicată" (4-5)*
Preşedinţia	3.9	47%
Primăria Chişinău	3.7	43%
Parlamentul	2.5	21%
Partidele politice	2.2	17%
Sistemul judiciar	2.9	28%

Din datele menţionate mai sus (IDIS „Viitorul", 2022-2024) observăm, că Preşedinţia şi Primăria Chişinău sunt percepute pozitiv şi înregistrează cele mai constante creşteri de încredere datorită vizibilităţii reformelor şi implicării în proiecte publice, datorită comunicării directe, datorită proiectelor publice vizibile. Partidele politice şi Parlamentul fiind percepute ca cele mai puţin de încredere, în special din cauza instabilităţii şi percepţiei de corupţie rămân la un nivel de încredere foarte scăzut, deşi se observă o uşoară redresare. Cât priveşte încrederea în sistemul judiciar, ea creşte lent, semnalând o percepţie uşor pozitivă privind reformele în justiţie. Tinerii sub 30 de ani prezintă un paradox: nivel de încre-

dere scăzut, dar grad ridicat de participare civică (campanii, inițiative locale), iar persoanele cu studii superioare tind să fie mai critice, dar și mai angajate în procesul democratic.

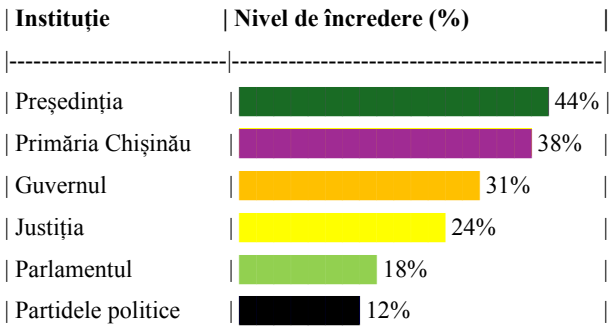
În concluzie la acest subiect putem menționa, că Municipiul Chișinău reflectă realitățile duale ale încrederii instituționale, reflectă o polarizare a percepțiilor, așteptări ridicate și susținere pentru liderii percepuți ca reformatori, cetățeni informați care cer reforme și eficiență; pe de altă parte, un scepticism persistent față de clasa politică tradițională, un grad persistent de neîncredere față de „clasa politică" în ansamblu. Este un exemplu reprezentativ pentru nevoia unei comunicări instituționale mai clare, responsabile și deschise către dialog. Acest studiu sugerează că instituțiile care dau dovadă de transparență, eficiență și apropiere de cetățean pot câștiga sau menține capitalul de încredere, chiar într-un context general de neîncredere.

Pentru a crește încrederea societății în instituțiile legislative și în partidele politice din Republica Moldova, reformele trebuie să fie profunde, coerente și orientate spre transparență și responsabilitate. Iată cele mai relevante direcții de reformă, inspirate din sinteza principalelor constatări ale documentelor oficiale :

- Încrederea cetățenilor din Republica Moldova în instituțiile politice a avut o evoluție sinuoasă, profund influențată de evenimentele politice interne și de schimbările geopolitice regionale.
- Datele analizate (2022–2024) indică o ușoară redresare a încrederii în Președinție, Guvern și Primăria Chișinău, în contrast cu încrederea scăzută și relativ stagnantă în Parlament și partidele politice.
- Studiul de caz din Chișinău confirmă tendințele generale, dar aduce în plus o nuanțare importantă: tinerii sunt critici, dar interesați de implicare și schimbare, iar încrederea crește acolo unde proiectele sunt vizibile și comunicarea este eficientă.

Reconstruirea încrederii nu este o misiune imposibilă, dar necesită efort consecvent, responsabilitate politică reală și implicare civică susținută. În absența acestor elemente, clivajul dintre stat și cetățeni riscă să devină ireversibil.

În perspectivă consolidarea mecanismelor de feedback din partea cetățenilor și creșterea responsabilității instituționale pot contribui la refacerea capitalului simbolic al statului. Viitorul democrației moldovenești depinde de abilitatea instituțiilor de a reacționa la nemulțumiri reale, nu doar de a supraviețui ciclurilor electorale. Cercetările ulterioare ar putea analiza mai detaliat comportamentul electoral și impactul diasporei asupra percepției legitimității politice.



Sursa: bara reflectă nivelul de încredere estimat conform sondajelor din 2024 *(IRI, 2024)*.

Graficul de mai sus ilustrează nivelul de încredere al populației din Republica Moldova în principalele instituții politice, conform mediei sondajelor realizate în anul 2024. Se observă că Președinția este instituția cu cea mai mare cotă de încredere (44%), urmată de Primăria Chișinău (38%) și Guvernul (31%). În contrast, Parlamentul (18%) și mai ales partidele politice (12%) înregistrează cele mai scăzute niveluri de încredere. Aceste date reflectă diferențele percepute în ceea ce privește performanța, comunicarea publică și gradul de apropiere față de cetățeni. Graficul sugerează o nevoie clară de reformare a instituțiilor legislative și a partidelor, dar și oportunități de consolidare a încrederii acolo unde reformele sunt vizibile și eficiente.

Nivelul încrederii în instituțiile politice (2022–2024) evoluază lent, încet spre bine (IRI, 2024).

Instituție politică	2022	2023	2024
Președinția	39%	42%	44%
Guvernul	27%	30%	31%
Parlamentul	16%	17%	18%
Partidele politice	10%	11%	12%
Primăria Chișinău	35%	37%	38%
Justiția (instanțele)	21%	23%	24%

Mecanismele instituționale de întărire a încrederii prevăd transparența decizională sporită prin publicarea agendelor, stenogramelor și deciziilor asumate de către instituțiile politice în formate accesibile publicului; prevăd consultări publice autentice prin implicarea societății civile și a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor prin platforme digitale și forumuri locale; sisteme de evaluare a performanței prin implementarea indicatorilor de eficiență instituțională și a feedbackului cetățenesc în evaluarea anuală a autorităților.

Pentru promovarea participării civice active ar fi bine de elaborat programe de educație civică, în special pentru tineri, cu accent pe drepturile constituționale și mecanismele de control democratic; susținerea inițiativelor cetățenești, petițiilor și bugetelor participative la nivel local, campaniilor anti-apatie politică, care să abordeze direct cinismul și neîncrederea în sistem. Pentru o comunicare publică eficientă și strategică instituțiile trebuie să explice clar și consecvent deciziile, mai ales în perioade de criză sau reformă. Este necesară combaterea dezinformării, prin parteneriate cu presa și verificarea faptelor (fact-checkeri) independenți. Utilizarea rețelelor sociale pentru un dialog bidirecțional real — nu doar pentru difuzarea comunicatelor.

Reforma partidelor politice prevede întroducerea unor criterii clare de transparență în finanțare, selecție a candidaților și decizii interne democratice; revizuirea legii partidelor politice pentru a încuraja concurența și integritatea; promovarea leadershipului feminin și a diversității în structurile de conducere. E clar, că aceste măsuri nu vor produce efecte instantanee, dar cert este că vor contribui la reconstruirea în timp a legăturii dintre cetățeni și stat — una bazată pe încredere, responsabilitate și reciprocitate democratică.

Mecanismele instituționale menite să consolideze încrederea cetățenilor în structurile politice trebuie să fie construite pe principii solide de transparență, participare și respon-

sabilitate. Un prim pilon fundamental este transparența decizională sporită, care presupune nu doar publicarea agendelor, stenogramelor și deciziilor asumate de către instituțiile politice, ci și prezentarea acestora într-un format accesibil, clar și ușor de înțeles pentru publicul larg. Este esențial ca aceste informații să nu fie redactate într-un limbaj tehnic sau birocratic, ci să fie însoțite de explicații, infografice și rezumate care să faciliteze înțelegerea procesului decizional. De asemenea, trebuie asigurată actualizarea constantă a acestor date și arhivarea lor într-un mod care să permită consultarea retroactivă.

Un alt mecanism esențial îl reprezintă consultările publice autentice, care nu trebuie să fie doar formale sau simbolice, ci să implice cu adevărat societatea civilă, organizațiile non-guvernamentale, grupurile de interese și cetățenii obișnuiți în procesul de luare a deciziilor. Acest lucru se poate realiza prin organizarea de dezbateri publice, forumuri locale, audieri tematice și prin utilizarea platformelor digitale interactive care permit exprimarea opiniilor, votarea propunerilor și monitorizarea implementării acestora. Participarea trebuie să fie încurajată prin campanii de informare și prin facilitarea accesului la aceste platforme, inclusiv pentru persoanele din mediul rural sau din grupuri vulnerabile.

În paralel, este necesară implementarea unor sisteme de evaluare a performanței instituționale, care să includă indicatori clari de eficiență, transparență și responsabilitate. Aceste sisteme trebuie să fie integrate în evaluarea anuală a autorităților publice, iar rezultatele să fie făcute publice și discutate în mod deschis. Feedbackul cetățenesc trebuie să joace un rol central în acest proces, prin sondaje, chestionare și mecanisme de raportare a problemelor. Astfel, instituțiile vor putea identifica punctele slabe, vor putea ajusta politicile și vor putea demonstra că sunt receptive la nevoile reale ale populației.

Pentru promovarea participării civice active, este imperativ să se elaboreze programe de educație civică adaptate diferitelor categorii de vârstă și niveluri de instruire. Accentul trebuie pus în special pe tineri, care reprezintă viitorul democrației, prin introducerea unor module educaționale în școli și universități, dar și prin organizarea de ateliere, simulări parlamentare, concursuri și campanii de conștientizare. Aceste programe trebuie să abordeze teme precum drepturile constituționale, mecanismele de control democratic, rolul instituțiilor și importanța votului informat.

Totodată, este necesară susținerea inițiativelor cetățenești, a petițiilor și a bugetelor participative la nivel local, care permit cetățenilor să propună și să decidă asupra unor proiecte comunitare. Campaniile anti-apatie politică trebuie să fie creative, adaptate mediului digital și să abordeze direct cinismul și neîncrederea în sistem, prin exemple pozitive, povești de succes și implicarea influențatorilor locali. Este important ca aceste campanii să nu fie percepute ca propagandă, ci ca invitații autentice la implicare.

În ceea ce privește comunicarea publică, instituțiile trebuie să adopte o strategie coerentă, clară și consecventă, explicând deciziile într-un mod accesibil, mai ales în perioade de criză sau reformă. Comunicarea nu trebuie să fie unilaterală, ci să permită întrebări, comentarii și reacții din partea cetățenilor. Combaterea dezinformării este un obiectiv prioritar, care poate fi atins prin parteneriate cu presa responsabilă, prin sprijinirea inițiativelor de verificare a faptelor și prin educarea publicului în privința surselor de informare. Rețelele sociale trebuie utilizate nu doar ca instrumente de difuzare a comunicatelor, ci ca spații de dialog real, în care instituțiile răspund la întrebări, clarifică decizii și ascultă opiniile cetățenilor.

În ceea ce privește reforma partidelor politice, este necesară introducerea unor criterii clare de transparență în finanțare, în procesul de selecție a candidaților și în luarea deciziilor interne. Partidele trebuie să funcționeze democratic, să promoveze integritatea și să reflecte diversitatea societății. Revizuirea legii partidelor politice trebuie să încurajeze concurența loială, să penalizeze practicile abuzive și să stimuleze apariția unor formațiuni politice noi, cu viziuni moderne. Promovarea leadershipului feminin și a diversității etnice, sociale și profesionale în structurile de conducere este esențială pentru reprezentativitate și pentru încrederea publicului.

Este evident că aceste măsuri nu vor produce efecte instantanee, dar ele constituie pași esențiali în direcția reconstruirii unei relații sănătoase între cetățeni și stat. O relație bazată pe încredere, responsabilitate și reciprocitate democratică nu se construiește peste noapte, ci prin eforturi constante, prin reforme autentice și prin implicarea activă a tuturor actorilor societății. Numai astfel se poate consolida democrația și se poate asigura stabilitatea politică pe termen lung.

Concluzie. Încrederea cetățenilor din Republica Moldova în instituțiile politice a cunoscut o evoluție sinuoasă, marcată de fluctuații semnificative, în strânsă legătură cu dinamica internă a scenei politice și cu influențele externe, în special cele geopolitice. Această încredere nu este un element static, ci un indicator sensibil la crizele politice, la schimbările de guvernare, la transparența decizională și la modul în care instituțiile comunică cu cetățenii. În perioada analizată (2022–2024), se observă o tendință de redresare moderată în ceea ce privește încrederea în Președinție, Guvern și Primăria Chișinău, instituții care au beneficiat de o mai bună vizibilitate publică, de inițiative concrete și de o comunicare mai eficientă cu populația.

În contrast, Parlamentul și partidele politice continuă să se confrunte cu un nivel scăzut și relativ stagnant de încredere. Această discrepanță reflectă nu doar percepția cetățenilor asupra eficienței instituționale, ci și o criză de reprezentativitate și de legitimitate politică. Lipsa reformelor profunde, conflictele interne, polarizarea discursului public și percepția unei distanțări față de nevoile reale ale cetățenilor contribuie la menținerea unei imagini negative a acestor instituții.

Studiul de caz realizat în Chișinău confirmă aceste tendințe generale, dar aduce în prim-plan o nuanțare esențială: tinerii, deși critici față de sistemul politic actual, manifestă un interes crescut pentru implicare civică și pentru schimbare. Această categorie demografică reacționează pozitiv la inițiativele transparente, la proiectele vizibile și la comunicarea autentică. În zonele în care autoritățile locale au reușit să implementeze politici publice coerente și să mențină un dialog constant cu cetățenii, nivelul de încredere a crescut semnificativ. Acest fenomen subliniază importanța unei guvernări participative și a unei administrații orientate spre rezultate concrete.

Reconstruirea încrederii în instituțiile politice nu este o misiune imposibilă, dar presupune un efort susținut, o asumare reală a responsabilității politice și o implicare civică constantă. Este nevoie de o schimbare de paradigmă, în care instituțiile să nu mai funcționeze doar ca entități birocratice, ci ca parteneri activi ai cetățenilor. În absența acestor elemente, clivajul dintre stat și societate riscă să se adâncească, generând o alienare politică periculoasă și o scădere accentuată a participării democratice.

Un aspect crucial în acest proces este consolidarea mecanismelor de feedback din partea cetățenilor. Consultările publice reale, platformele de participare digitală, transparența bugetară și evaluarea periodică a performanței instituționale pot contribui la refacerea capitalului simbolic al statului. În același timp, creșterea responsabilității instituționale trebuie să fie însoțită de sancționarea derapajelor, de promovarea meritocrației și de combaterea corupției la toate nivelurile.

Viitorul democrației moldovenești depinde în mod fundamental de capacitatea instituțiilor politice de a răspunde prompt și eficient la nemulțumirile reale ale cetățenilor. Supraviețuirea politică nu mai poate fi bazată exclusiv pe cicluri electorale și pe promisiuni populiste, ci pe performanță, transparență și responsabilitate. În acest sens, este esențial ca liderii politici să înțeleagă că legitimitatea nu se câștigă doar prin vot, ci se menține prin acțiuni coerente și prin respect față de cetățeni.

Pentru a înțelege mai profund dinamica încrederii politice, cercetările viitoare ar trebui să se concentreze pe analiza comportamentului electoral, pe rolul rețelelor sociale în formarea opiniei publice și pe impactul diasporei asupra percepției legitimității politice. Diaspora moldovenească, activă și influentă, joacă un rol tot mai important în conturarea discursului public și în susținerea reformelor democratice. În plus, este necesară o abordare interdisciplinară care să integreze perspective sociologice, psihologice și economice pentru a oferi o imagine completă asupra fenomenului încrederii instituționale.

În concluzie, încrederea în instituțiile politice din Republica Moldova este un barometru al sănătății democratice. Ea reflectă nu doar eficiența guvernării, ci și calitatea relației dintre stat și cetățean. Doar printr-un efort comun, bazat pe transparență, dialog și responsabilitate, se poate construi o democrație funcțională, în care cetățenii să se simtă reprezentați, respectați și implicați.

BIBLIOGRAFIA

Easton, David. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.

Fukuyama, Francis. 2008. *Trust: Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Traducere în limba rusă. Moscova: AST.

Hardin, Russell. 2002. *Trust and Trustworthiness*. New York: Russell Sage Foundation. Accesat 6 iulie 2025. https://www.russellsage.org/sites/default/files/hardin_trust_toc_pdf.pdf..

Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press. Accesat 2 iulie 2025. https://academic.oup.com/psq/article-abstract/108/3/549/7135194..

Sztompka, Piotr. 1999. *Încrederea: o teorie sociologică*. Cambridge: Cambridge University Press. http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/17643/2/28.pdf. (accesat 6 iulie 2025).

Seligman, Adam. 2000. „Trust and Civil Society." În *Trust and Civil Society*, editat de F. Tonkiss, A. Passey, N. Fenton și L.C. Hems, 12–30. London: Springer.

Gașper, L. 2022. „Aspecte teoretico-empirice ale coeziunii sociale și capitalului social: o perspectivă sociopsihologică." În *Formarea și consolidarea coeziunii sociale în Republica Moldova în contextul apropierii de Uniunea Europeană*, vol. II, coordonat de Victor Mocanu, 90–103. Chișinău: IS FEP „Tipografia Centrală".

Negură, Petru, L. Gașper, și M. Potoroacă. 2021. „Capital social și coeziune socială în Republica Moldova în contextul pandemiei COVID-19." În *Formarea și consolidarea coeziunii sociale în Republica Moldova în contextul apropierii de Uniunea Europeană*, vol. I, 171–231. Chișinău: IS FEP „Tipografia Centrală".

Institutul de Politici Publice. 2022–2024. *Barometrul Opiniei Publice (BOP)*. Chișinău. (accesat 6 iulie 2025. https://ipp.md/wp-content/uploads/2022/12/Prezentarea-rezultatelor-BOP-2022.pdf. (accesat 02.07.25)

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul". 2022–2024. *Analize și apoarte sociologice*. Chișinău.http://viitorul.org/files/library/Culegere%20de%20articole%201.pdf. (accesat 6 iulie 2025).

International Republican Institute (IRI). 2022–2024. *Sondaje de opinie*. (accesat 6 iulie 2025). https://www.iri.org., (accesat 02.07.25). Valorile prezentate în lucrare sunt aproximative și orientative, obținute din media sondajelor publice disponibile în perioada 2022–2024.

CZU: 327.57:341.31:323(478) https://doi.org/10.59295/pas2025.05

ROLUL POLITICILOR DE NEUTRALITATE ALE STATELOR ÎN SISTEMUL DE SECURITATE GLOBAL: IMPLICAȚII ȘI PERSPECTIVE PENTRU REPUBLICA MOLDOVA

Veronica ROTARU[8]

Tatiana ZABRIAN[9]

Abstract: ***This article seeks to examine the role of neutrality policies in the current global security architecture, emphasizing their increasing relevance in the context of multipolarity and contemporary geopolitical tensions. Neutrality, far from representing a passive withdrawal from international dynamics, is presented as an active strategy that fosters balance, dialogue, and cooperation among states, while also providing economic advantages and diplomatic visibility. The paper analyzes the historical experience of the Republic of Moldova, which adopted the status of neutrality immediately after declaring independence as a strategic response to the absence of a national military framework, the Transnistrian conflict, and the presence of foreign troops on its territory. At the same time, it investigates the current vulnerabilities and challenges to this status, such as the lack of international recognition, difficulties of territorial reintegration, and deficiencies in national defense. Despite these limitations, the article highlights the favorable prospects for strengthening neutrality through legislative reforms, enhancing self-defense capacities, and capitalizing on the consistent support of public opinion. The main conclusion is that Moldova's neutrality must evolve from a formal constitutional principle into a functional national security strategy, consolidated internally and recognized internationally, capable of safeguarding sovereignty and positioning the country as a balancing actor in a region marked by instability.***

Cuvinte cheie: *neutraliatate, securitate, Republica Moldova, echilibru, relații internaționale*

Neutralitatea, în esență, ca politică de nealiniere militară și abținere de la participarea la conflicte armate, elucidează alegerea deliberată a unui stat de a-și proteja suveranitatea și de a-și asigura securitatea prin mijloace pașnice. Deși la prima vedere pare o simplă retragere din dinamica internațională, neutralitatea este, de fapt, o strategie activă, menită să consolideze stabilitatea internă și să favorizeze menținerea echilibrului internațional, în general. În acest sens, devine importantă identificarea rolului pe care îl au politicile de neutralitate ale statelor în sistemul de securitate global. Acest demers este determinat de transformările recente din mediul internațional de securitate, în cadrul căruia statutul de neutralitate capătă valențe noi și se redefinește. În dinamica contempo-

[8] doctor, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, Departamentul Relații Internaționale, Email: veronica.rotaru@usm.md

[9] masterandă, Studii Diplomatice, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, Departamentul Relații Internaționale, Email: tatianazabrian12@gmail.com

rană a securității globale, politicile de neutralitate ale statelor reprezintă un instrument flexibil și strategic, care contribuie la menținerea echilibrului și reducerea tensiunilor între actorii internaționali. Neutralitatea, după cum s-a mai menționat anterior, este un concept politic și juridic complex, care nu beneficiază de o definiție universală, întrucât forma și conținutul său diferă în funcție de epocă, regiune și context geopolitic (Шевцова, 2024: 241). Această variație reflectă nu altceva decât necesitatea stringentă a statelor de a modela constant neutralitatea, adaptând-o atât la realitățile internaționale, aflate într-o continuă schimbare, cât și la propriile interese naționale, care diferă de la un stat la altul.

A. Ilașciuc definește neutralitatea ca promovarea dreptului suveran al statului de a nu se alinia și de a nu susține activitatea organizațiilor și blocurilor politico-militare, subliniind, totodată, suprapunerea sa cu principii fundamentale ale dreptului internațional, precum autodeterminarea popoarelor, neimplicarea în afacerile externe ale altor state, respectarea suveranității și nerecurgerea la forță (Ilașciuc, 2011: 97). Această viziune relevă caracterul complex al neutralității, care, în contextul abordării pozitive, nu se limitează la o simplă abținere militară, ci se transformă într-o politică externă activă de nealiniere, întemeiată pe valorile fundamentale ale ordinii internaționale contemporane. În această perspectivă, neutralitatea dobândește legitimitate juridică și politică, fiind expresia suveranității statului, a principiului non-intervenției și, mai ales, a angajamentului pentru menținerea unei păci durabile, în conformitate cu Carta ONU și cu normele dreptului internațional. Astfel, observăm o abordare a neutralității ca strategie activă de politică externă, ce conferă statelor legitimitate în relațiile internaționale și consolidează angajamentul lor pentru promovarea păcii durabile.

În opinia lui *V. Blagojevic,* o perspectivă frecvent întâlnită în teoria relațiilor internaționale consideră statele neutre drept *"state mici",* descrise preponderent în literatura de specialitate ca actori slabi sau vulnerabili atât din punct de vedere material, cât și geopolitic. În contrast cu această abordare, neutralitatea reprezintă, totuși, o politică prin care o entitate de dimensiune relativ mică alege să se bazeze, într-o măsură mai mare sau mai mică, exclusiv pe resursele și capacitățile sale interne, evitând dependența de partenerii externi mai puternici (Blagojevic, 2019: 281). Această observație evidențiază dilema majoră în teoria relațiilor internaționale cu privire la poziționarea strategică a statelor mici în sistemul de securitate global. Adesea statele mici sunt percepute ca dependente de protecția alianțelor militare pentru a-și asigura securitatea, argumentându-se că ele nu ar putea rezista singure altor presiuni externe. Neutralitatea, însă, oferă o alternativă la această paradigmă. Contrar tendinței de aliniere, unele state mici sau mijlocii aleg să adopte o politică de autonomie strategică, care se axează pe propria capacitate de autoapărare, diplomația activă și cultivarea unei imagini de actor echilibrat și neangajat în conflicte. Pentru a identifica rolul politicilor respective în actualul sistem de securitate global, devine necesară retrospectiva parcursului acestei politici în timp. Aici, este important de menționat că, în forma sa factuală și convențională, neutralitatea era cunoscută încă din antichitate, fiind menționată chiar și în cărțile sacre ale evreilor și hindușilor. Istoricii romani și greci, la rândul lor, o folosesc ca mențiune destul de des, descriind neutralitatea prin expresii precum: *„a rămâne în pace, a nu se alătura celor care luptă, a păstra relații de prietenie, a ocupa o poziție intermediară* etc'' (Цвятков, 2023: 27), arătând acel rol de parte terță în conflict, mai ales pe plan internațional.

Pe fundalul evenimentelor internaționale contemporane, un aspect important îl constituie garanțiile internaționale. Aici ne referim la faptul că regimul de neutralitate și statutul unui stat permanent neutru sunt cele mai fiabile atunci când dispun de garanții juridice internaționale. Aceste garanții pot exista atât sub forma unor tratate internaționale, cât și în calitate de norme cutumiare. Violările neutralității permanente, în mod normal, urmează a fi percepute de ONU și comunitatea internațională ca o încălcare gravă a dreptului internațional (Колосов, 2005: 60). Această idee indică faptul că prin intermediul garanțiilor internaționale, statele se angajează să respecte și să protejeze neutralitatea unui stat. Totuși, trebuie de menționat că aceste garanții sunt viabile doar în măsura în care actorii au un interes strategic în menținerea echilibrului. În caz contrar, așa cum a arătat istoria relațiilor internaționale pe *exemplul Luxemburgului*, garanția devine o formă de dependență, iar securitatea statului neutralizat poate fi pusă în pericol în lipsa unor capacități proprii de apărare. Privind problema din acest unghi, în caz că aceste garanții nu sunt oferite sau nu sunt respectate, statul care se autoproclamă neutru, în mod normal, ține cont de capacitatea sa de protecție strategică. În acest sens, statele neutre au elaborat doctrine naționale, bazate pe resursele interne și capacitățile proprii (Blagojevic, 2019: 284). Astfel de doctrine posedă practic toate statele neutre, precum *Elveția, Suedia, Finlanda, Austria* etc. Ele se sprijină pe conceptul de apărare totală, care presupune implicarea întregii societăți în apărarea națională, integrând apărarea militară, civilă, economică, socială, cibernetică etc. În acest sens, propunem *un tabel comparativ al doctrinei militare a statelor neutre*, pentru a observa cum acestea o aplică în practică:

Tabel 1: Doctrina militară a statelor neutre: studiu comparativ

Elveția	**Suedia**	**Finlanda**
Componente fundamentale:		
• *apărarea militară* – forțele armate ca instrument de descurajare și luptă în caz de război • *apărarea civilă* – protecția populației și a bunurilor în situații de urgență • *apărarea economică* – organizarea producției de echipamente și bunuri necesare în război		
Strategii:		
• sistem de mobilizare rapidă • distrugere a infrastructurii strategice (poduri, tuneluri, comunicații) • pregătire a teritoriului pentru rezistență • forță militară convențională pregătită • teren favorabil rezistenței de tip gherilă	• gestionare și prevenire a crizelor externe • apărare a integrității teritoriale • protecție a populației civile • apărare a funcțiilor vitale ale statului în caz de război	• informare strategică și avertizare timpurie • capacitate de comandă și control continuă • protejare a teritoriului și a integrității naționale • dezvoltare a unor unități militare flexibile, mobile și eficiente • colaborare între toate instituțiile statului și adaptabilitate la crize externe • compatibilitate internațională și capacitate de participare la misiuni de criză

Motto-ul:"*Elveția nu are o armată – Elveția este o armată"*	***Obiectiv al apărării totale:*** *menținerea păcii și independenței naționale*	***Tradiție solidă în pregătirea pentru apărarea totală****, bazată pe:* • *încredere a cetățenilor* • *cooperare dintre autorități, sectorul privat și societatea civilă*

Totodată, este important de menționat că politica de neutralitate nu s-a limitat doar la state, drept dovadă servind exemplele din sec. XIX. Acest principiu a fost extins și asupra unor teritorii, căi de comunicație strategice, precum *Canalul Suez* sau *Stramtoarea Magellan*, de asemenea asupra instituțiilor umanitare, cum ar fi *Crucea Roșie*, prin *Convenția de la Viena din 1864* și zonele fluviale de o importanță majoră internațională (Цвятков, 2023: 30). Toate acestea reflectă tendința sistemului internațional de a configura spații sigure, demilitarizate, dedicate cooperării și păcii, aspect ce constituie un element definitoriu al arhitecturii globale de securitate. În actualul sistem de securitate, caracterizat prin instabilitate geopolitică, competiții între marile centre de putere și fragmentare a intereselor globale, politica de neutralitate este redefinită și redevine o opțiune viabilă pentru mulți actori. În mod evident, pe fondul confruntărilor indirecte dintre blocurile politice, militare și economice, neutralitatea oferă statelor mici și nu numai o cale de evitare a polarizării și de menținere a unei poziții echilibrate în relațiile internaționale. Totodată, odată cu apariția noilor spații de confruntare, precum cel cibernetic sau financiar, conceptul de neutralitate capătă o dimensiune mai largă. Acest lucru se reflectă prin refuzul de a furniza sprijin tehnologic, informațional sau financiar părților implicate într-un conflict, aspect care devine astăzi parte integrantă a politicii de neutralitate (Цвятков, 2023: 51). Altfel spus, actualmente, neutralitatea necesită o reinterpretare și o actualizare care să corespundă realităților globalizării și digitalizării.

Această evoluție a neutralității, de la o stare pasivă la o strategie politico-juridică activă, subliniază rolul tot mai pronunțat al acestui principiu în menținerea echilibrului global. Politicile de neutralitate s-au dovedit a fi utile pentru asigurarea stabilității statelor care nu dispun de potențial militar echivalent cu cel al marilor puteri, dar care intenționează să-și protejeze suveranitatea, să promoveze pacea și să adopte o poziție de echilibru între marile centre de putere. În cadrul sistemului de securitate global, neutralitatea nu mai este doar o alegere defensivă, ci devine un mecanism de diplomație preventivă, un mijloc de afirmare a independenței și o alternativă la polarizarea blocurilor geopolitice. Această poziție implică un grad înalt de responsabilitate și echilibru diplomatic. În istoria contemporană, aproximativ un stat din patru a integrat neutralitatea ca element a doctrinei sale externe. Acest fapt relevă atractivitatea și funcționalitatea neutralității ca strategie de securitate, în special pentru statele care nu dispun de capacități militare comparabile cu cele ale marilor puteri, dar care urmăresc stabilitate și dezvoltare autonomă (Кривов, 2019: 101).

Din punct de vedere filosofic, neutralitatea se rezumă la autosuficiența unei națiuni, care constă în capacitatea acesteia de a se dezvolta pe baza propriilor resurse culturale, intelectuale și instituționale, fără a recurge la subjugarea sau destabilizarea lor (Цвятков,

2023: 54). Mai exact, neutralitatea devine o formă de autonomie morală și strategică, un pilon pentru o dezvoltare pașnică și sustenabilă. Pentru statele mici, neutralitatea reprezintă mai mult decât o simplă acțiune diplomatică, această politică se dovedește a fi o ancoră de stabilitate într-un mediu internațional imprevizibil și dezechilibrat. Neutralitatea oferă acestor state un punct de sprijin, o poziție care, așa cum spunea *Arhimede "să răstoarne lumea",* însă nu prin forță ci prin modelul alternativ de convețuire internațională. În cadrul acestui model, concurența nu s-ar axa pe arsenalul militar, ci pe inovație, cultură, educație și respect reciproc. În prezent, odată cu reconfigurarea lumii, această viziune valorică asupra neutralității capătă o nouă valență. Cum a reiterat și *S. Huntington,* lumea de astăzi se află la o răscruce civilizațională, urmând fie calea confruntării și a violenței ciclice, fie optând pentru dezvoltare, bazată pe echilibru, colaborare și respect pentru diversitate (Huntington, 1997: 20). În acest context, neutralitatea apare ca un vector de echilibru între blocuri antagonice, împiedicând dominația exclusivă a unuia dintre marii actori globali. Totuși, este important de subliniat că un astfel de model poate fi unul funcțional doar dacă marile puteri recunosc și respectă dreptul statelor neutre de a coexista împreună cu acestea în afara logicii confruntării, oferindule posibilitatea de a se exprima suveran și independent, fără imixtiune externă. Doar în aceste condiții, statutul de neutralitate poate funcționa ca un scut durabil, nu ca o stare temporară sau o simplă pauză strategică între două crize. Astfel, neutralitatea merită a fi înțeleasă nu doar ca o formă de nealiniere în acest sistem de securitate global, ci și ca un reper moral și o formă de responsabilitate civilizațională, reprezentând unica opțiune care promovează viața, dezvoltarea și echilibrul în fața forțelor cu intenții distructive. Statul neutru devine astfel un mediator între două sau mai multe extreme și un garant al ordinii prin armonizarea relațiilor internaționale.

De asemenea, este cert faptul că a devenit tot mai puternică conexiunea dintre actorii internaționali în ultimele două secole. Aceasta determină, în mod inevitabil, acțiuni în cadrul politicii externe, care urmează interesele lor economice. Prin urmare, antagonismul acestor interese economice duce la tensiuni pe plan politic (Blagojevic, 2019: 281). Actorii slabi văd interdependența respectivă ca o nevoie de a adera la blocuri politico-militare, în timp ce cei puternici reușesc să extragă beneficii, mai ales economice, pe seama acestui context.

Odată cu schimbările survenite în sistemul internațional, trebuie de evidențiat nu doar dimensiunea politică a neutralității, ci și beneficiile sale economice. Statele care adoptă o politică de neutralitate activă beneficiază de o flexibilitate sporită în relațiile economice internaționale. Aflate în afara blocurilor militare și a tensiunilor ideologice, acestea pot menține relații comerciale avantajoase atât cu Estul, cât și cu Vestul, evitând riscurile asociate cu sancțiuni sau embargouri economice. În perioade de conflict sau crize, statele neutre sunt percepute ca parteneri de încredere, capabili să găzduiască negocieri, să faciliteze tranzacții și să medieze divergențe economice, constituind astfel puncte stabile de contact între tabere opuse. Această dublă funcție, de stabilizator economic și facilitator diplomatic, conferă neutralității statutul unei politici active și strategice, sporindu-i influența și relevanța statelor neutre în arhitectura de securitate globală.

În pofida faptului că, după sec. XIX, neutralitatea a fost consfințită juridic și recunoscută internațional ca principiu de stabilitate, realitățile geopolitice ale sec. XX au restrâns

manifestarea acestui statut. După redistribuirea financiară mondială de la *Conferința de la Bretton Woods din 1944*, care a marcat începutul hegemoniei economice globale a dolarului american, ordinea internațională a fost reconfigurată în jurul dominației economice și politice unilaterale. Drept urmare, *în 1954*, secretarul de stat *John Foster Dulles* a formulat conceptul de *"imoralitate a neutralității",* considerând-o un obstacol în cadrul luptei împotriva comunismului (Цвятков, 2023: 66). Această interpretare a discreditat poziția de neutralitate ca formă legitimă de afirmare a suveranității, evidențiind faptul că această politică nu era considerată rentabilă pentru marile puteri, care urmăreau atragerea cât mai multor actori statali de partea lor. Chiar și după prăbușirea URSS, retorica *"cine nu este cu noi, este împotriva noastră"* a persistat în multe strategii occidentale, sugerând că statele mici și mijlocii nu aveau o cale alternativă de dezvoltare în afara sferei de influență a marilor puteri. Astfel, neutralitatea a fost marginalizată, iar principiile autodeterminării și ale echidistanței au fost frecvent subminate. Această situație a persistat până în sec. XXI, când a fost inițiat un proces accelerat de multipolarizare. Actori precum *China, Federația Rusă, India, BRICS, OCS, EAEU* și-au afirmat opoziția față de ordinea unilaterală (Цвятков, 2023: 67). În acest context, neutralitatea a revenit în discuție ca o strategie viabilă, legitimă și chiar necesară, mai ales pentru entitățile care nu se încadrează în raportul sferelor de influență sau refuză direct să devină instrumente a marilor puteri.

Pentru statele mici și mijlocii, care nu dispun de resurse naturale în exces sau de o capacitate militară impunătoare, neutralitatea servește drept un bilet de intrare în lumea multipolară a viitorului, reprezentând o strategie realistă de supraviețuire, dezvoltare și afirmare internațională. Neutralitatea nu se reduce doar la deținerea unei armate puternice sau a unui arsenal militar convingător, ci presupune și o diplomație puternică și reală, prin intermediul căreia se pot obține beneficii economice semnificative. Astfel, pot fi identificate *trei valori fundamentale* care constituie baza unei poziționări coerente în noua ordine mondială: *suveranitatea, neutralitatea* și *responsabilitatea.*

Așadar, în epoca post-hegemonică, neutralitatea a dobândit un potențial strategic mult mai amplu decât simpla nealiniere militară. Acest statut devine un cadru favorabil pentru atragerea instituțiilor internaționale, găzduirea negocierilor multilaterale, chiar și pentru participarea la crearea unui nou sistem financiar global, independent de centrele tradiționale de putere. În mod evident, un stat neutru poate deveni: gazdă pentru organizații internaționale în căutare de locații echidistante și neafiliate; platformă pentru desfășurarea negocierilor internaționale; deținător al unor instituții financiare internaționale în afara sferelor de influență imperiale, oferind, astfel, statelor neutre un rol cheie în noul sistem financiar global și manifestându-se, totodată, ca actor credibil, capabil să faciliteze tranzacții între tabere opuse, mai ales, în perioade de crize sau incertitudine. Deși unii autori susțin că neutralitatea traversează un declin istoric, determinat în mare parte de procesul accelerat de globalizare și de experiențele unor foste țări neutre, care justifică scăderea numărului acestora (Blagojevic, 2019: 281), este, totuși, evident că statele care și-au menținut neutralitatea, au obținut beneficii economice semnificative. Chiar și statele care au renunțat la statutul de neutralitate, precum Finlanda sau Suedia, au beneficiat anterior de avantajele acestui statut, iar impactul deciziilor recente urmează a fi evaluat în timp.

Actuala reconfigurare geopolitică relevă că neutralitatea nu mai poate fi percepută doar ca o simplă abstinență militară, ci reprezintă o alegere strategică ce reflectă o viziune proprie asupra ordinii internaționale, dezvoltării și securității. Experiența statelor neutre arată că acest statut oferă flexibilitate diplomatică, protecție juridică și deschidere economică, transformând neutralitatea într-un catalizator al cooperării și al echilibrului global. Din perspectiva statelor mici și mijlocii, neutralitatea constituie o modalitate relevantă de afirmare suverană și consolidare a identității în arhitectura globală, mai ales în contextul fragmentării ordinii globale și al revenirii marilor puteri la logica sferei de influență. Prin menținerea unei poziții echilibrate, neutralitatea permite statelor să-și protejeze autonomia decizională și să mențină un spațiu internațional deschis dialogului și medierii, elemente esențiale într-un context internațional tot mai complex. În noile condiții ale unei ordini multipolare în formare, neutralitatea se reafirmă ca un mecanism valoros, depășind simpla distanțare față de blocuri militare. Aceasta devine o expresie a autonomiei decizionale și a maturității diplomatice, oferind statelor neutre instrumente concrete de influență și de gestionare a relațiilor internaționale.

Ce ține nemijlocit de *Republica Moldova*, putem afirma cu certitudine că alegerea politicii de neutralitate nu a fost una întâmplătoare sau pur formală, ci a reprezentat o decizie strategică, luată într-un context istoric fragil, complex și tensionat atât pe plan național, cât și internațional. Ne referim aici la lipsa unui sistem propriu de apărare consolidat, conflictul transnistrean, prezența trupelor străine, instabilitatea internă, problemele economice și competiția pentru sferele de influență între Vest și Est – provocările cu care s-a confruntat Republica Moldova imediat după desființarea URSS și proclamarea independenței sale. În acest context dificil pentru tânărul stat, neutralitatea a fost percepută ca o soluție pe termen lung, care implica atât evitarea alianțelor militare, asociată cu menținerea păcii, cât și protejarea suveranității și prevenirea implicării în confruntările externe. Aceasta urma să asigure dezvoltarea internă și consolidarea statului, în special pe plan economic, prin menținerea relațiilor echidistante și a unui comerț echilibrat cu toți actorii, indiferent de apartenența lor la diferitele tabere geopolitice.

Consfințită constituțional și menționată expres în Doctrină, neutralitatea a fost consacrată drept principiu fundamental al politicii de securitate și vector de politică externă a statului. Totuși, în plan practic, acest statut a rămas într-o fază incipientă și pasivă, fiind insuficient susținut prin acțiuni și mecanisme clare de implementare. Această situație a generat, în cele din urmă, controverse și dezbateri cu privire la eficiența, viabilitatea și perspectivele neutralității ca strategie de asigurare a securității naționale a Republicii Moldova.

Neutralitatea, înscrisă în Constituția Republicii Moldova, a avut un rol decisiv la începutul anilor ’90, îndeplinindu-și funcția principală prin prevenirea escaladării conflictului de pe ambele maluri ale Nistrului și contribuind, totodată, la crearea premiselor pentru menținerea păcii timp de peste trei decenii. Trebuie recunoscut faptul că, în mare măsură, pacea de astăzi se datorează acestei prevederi constituționale exprese. Probabilitatea ca, în lipsa ei, tensiunile din regiune să fi degenerat într-o confruntare de proporții serioase este extrem de ridicată.

Mai mult decât atât, recentele evenimente, precum războiul ruso-ucrainean, au devenit un motiv serios de îngrijorare cu privire la riscul atragerii Republicii Moldova în

acest conflict militar, având în vedere alinierea țării la sancțiunile economice impuse de Occident. În acest sens, nu trebuie omis faptul că neutralitatea s-a dovedit a fi, în multe privințe, singura barieră politico-juridică ce a menținut statul în afara unui conflict direct. Totuși, în ultimii ani, mai ales începând cu anul 2022, odată cu izbucnirea războiului la hotarele țării noastre, statutul de neutralitate a fost tot mai des pus sub semnul întrebării. Criticile formulate la adresa acestui concept vizează, în mare parte, capacitatea sa de a garanta securitatea reală a statului într-un context regional şi internațional complex şi imprevizibil, marcat de apariția unor noi tipuri de amenințări, precum cele energetice, hibride etc, care vizează în mod special Republica Moldova.

Este bine cunoscut faptul că cea mai mare vulnerabilitate a neutralității Republicii Moldova o reprezintă lipsa recunoaşterii internaționale a acestui statut. În acest sens, *D. Malîshev* reiterează că Republica Moldova nu este un stat neutru în sensul clasic al termenului, din simplu motiv că nu este suficientă doar proclamarea unilaterală a neutralității, în absența unor garanții internaționale (Малышев, 2019: 190). Această observație scoate în evidență distincția dintre neutralitatea declarativă şi neutralitatea recunoscută la nivel internațional. Din perspectiva dreptului internațional, statutul de neutralitate presupune, pe lângă proclamare, şi acceptarea sau garantarea acestuia din partea altor actori statali sau nonstatali. În cazul Republicii Moldova, neutralitatea este consfințită în Constituție, însă acest fapt nu atrage automat şi recunoaşterea sa internațională, chiar dacă statul este membru al ONU. Mai mult, până în prezent nu au fost întreprinse acțiuni concrete pentru obținerea unei recunoaşteri externe sau a unor garanții multilaterale care să legitimeze statutul internațional al Republicii Moldova şi să-i ofere o protecție juridică reală. Această situație face ca neutralitatea să rămână vulnerabilă în actualul context de criză.

De asemenea, o condiție importantă pentru menținerea neutralității permanente se referă la integritatea şi inviolabilitatea teritoriului statului care o declară (Bîrgău, 2023: 55). Republica Moldova, în acest sens, se confruntă cu această problemă de aproape trei decenii, cauza fiind autoproclamata Republică Moldovenească Nistreană. Existența acesteia subminează controlul autorităților centrale asupra întregului teritoriu național şi diminuează credibilitatea asociată neutralității permanente a statului. Contradicția dintre principiile neutralității şi realitățile teritoriale ale Republicii Moldova pune sub semnul întrebării, sau chiar compromite, exercitarea deplină a suveranității asupra propriului teritoriu. Chiar dacă această ”Republică” nu este recunoscută internațional de niciun actor, existența sa reprezintă o provocare majoră pentru parcursul neutru al Republicii Moldova, evidențiind incapacitatea statului de a garanta inviolabilitatea frontierelor – aspect interpretat în diverse moduri şi utilizat pentru a submina stabilitatea internă.

Încă o problemă cu care se confruntă politica de neutralitate permanentă a Republicii Moldova, din perspectiva securității, este prezența militară a Armatei a 14-a pe teritoriul din stânga Nistrului. Aceasta contravine direct *art. 11 al Constituției Republicii Moldova*, care stipulează că *”Republica Moldova nu admite dislocarea de trupe militare ale altor state pe teritoriul său...”* (Constituţia Republicii Moldova, 1994: art.11). Altfel spus, Armata a 14-a a Federației Ruse reprezintă un impediment serios pentru neutralitatea Republicii Moldova, afectând eforturile de asigurare a securității naționale. În plus, există interpretări, inclusiv în documentele oficiale, potrivit cărora *”având în vedere prezența Armatei a 14-a pe teritoriul ”autoproclamatei Republici Moldovenești Nistre-*

ne", putem concluziona că Republica Moldova nu beneficiază de o neutralitate care să-i asigure securitate şi stabilitate internă. Statutul de neutralitate al Republicii Moldova poate fi asociat cu statutul de ,"independenţă" al RMN care nu este recunoscut la nivel internaţional" (Despre statutul neutralității permanente a Republicii Moldova, Proiect de lege, 2015: 2). Prin această asociere se încearcă să se demonstreze că neutralitatea în forma sa actuală, este mai degrabă simbolică, lipsită de mijloace reale de implementare. În contrast cu cele menționate, alți autori afirmă că realizarea deplină a politicii de neutralitate permanentă va juca un rol esențial în reintegrarea țării. Această viziune se bazează pe îmbunătățirea relațiilor Republicii Moldova cu partenerii săi strategici, ceea ce ar permite implementarea deplină a neutralității și, prin urmare, ar servi drept premisă pentru obținerea unui acord privind demilitarizarea integrală a întregului teritoriu, de pe ambele maluri ale Nistrului (Bîrgău, 2023: 56). Aceasta reprezintă o soluție care ar putea contribui semnificativ la rezolvarea problemei în cauză.

Aşadar, putem observa o interdependență strânsă între politica de neutralitate permanentă, recunoaşterea internațională a acesteia, prezența trupelor străine şi problema integrității teritoriale. Altfel spus, o neutralitate cu adevărat respectată ar spori încrederea comunității internaționale în Republica Moldova ca partener, ceea ce ar constitui un motiv elocvent pentru recunoaşterea statutului de neutralitate permanentă pe plan internațional. Recunoaşterea acestui statut ar putea oferi temeiul politico-juridic necesar pentru a solicita cu fermitate retragerea forțelor militare străine, aflate pe teritoriul său, de către Federația Rusă. Aceasta, la rândul său, ar garanta că NATO nu se va extinde asupra teritoriului Republicii Moldova, reducând tensiunile în relațiile bilaterale cu partea rusă. Odată cu retragerea Armatei a 14-a, se creează un mediu favorabil pentru reintegrarea statului moldovenesc și pentru inviolabilitatea ulterioară a teritoriului Republicii Moldova, ceea ce ar permite consolidarea neutralității pe plan internațional şi ar poziționa Republica Moldova ca un actor regional important în actualul sistem de securitate global.

În acest sens, se accentuează ideea că aceste elemente, sus-menționate, nu pot fi abordate izolat. aşa cum s-a făcut până acum, din simplu motiv că consolidarea unuia dintre ele influențează direct celelalte. Problema de bază până în prezent se referea la faptul că această opțiune de securitate nu era considerată una realistă, raționamentul fiind că este una mai complicată și, pe alocuri, mai costisitoare. În literatura de specialitate, dar și în mediul academic, se atestă tot mai des opinia potrivit căreia Republica Moldova ar trebui să renunțe la statutul de neutralitate, argumentându-se că, în condițiile actuale, statul nu este capabil să-şi asigure securitatea de sine stătător, iar aderarea la NATO ar reprezenta o soluție realistă în acest sens. Această ipoteză, desigur, are dreptul la existență, ca şi oricare altă opinie diferită, însă trebuie remarcat că menținerea neutralității ar putea oferi, în practică, o garanție mai stabilă şi mai echilibrată pentru securitatea națională, în special în comparație cu aderarea la o alianță militară care indiscutabil ar atrage riscuri suplimentare într-un context geopolitic deja tensionat (Polivevschi, 2023: 485). Este evident că NATO poate soluționa astfel de probleme doar prin intervenție militară, ceea ce ar însemna un nou război cu Federația Rusă, pe când opțiunea de neutralitate presupune soluționarea conflictului pe cale pașnică, aspect care nu poate fi neglijat. Potrivit celor expuse, devine clar că demilitarizarea completă a întregului teritoriu al Republicii Mol-

dova ar face chestiunea aderării la NATO pur și simplu irelevantă, aceasta va decădea de la sine (Bîrgău, 2023: 60), fără riscuri suplimentare pentru pacea și securitatea națională a Republicii Moldova.

O altă provocare a Republicii Moldova în raport cu statutul de neutralitate constă în poziționarea sa geografică. În opinia cercetătorului *S. Cebotari,* principala trăsătură geostrategică a țării noastre rezidă în situarea sa ca ”zonă de tampon” între două blocuri politico-militare – NATO și alianța militară a CSI, între care persistă un antagonism de decenii. Această realitate reflectă direct poziția vulnerabilă a Republicii Moldova, ca spațiu aflat sub influența competiției geopolitice dintre două mari superputeri, SUA și Federația Rusă (Cebotari, 2013: 47). Nu putem ignora reminiscențele Războiului Rece, care după cum putem observa, încă nu s-a încheiat și continuă să fie determinate de lupta pentru sferele de influență, Ucraina reprezentând cel mai elocvent exemplu. Dacă analizăm cauzele începutului invaziei ruse în Ucraina, una dintre acestea a fost dorința Ucrainei de a se integra în structurile NATO, ceea ce Federația Rusă nu intenționa să tolereze sub nicio formă. În acest context, Republica Moldova riscă să repete greșeli similare, ceea ce ar putea constitui o catastrofă reală. Spre deosebire de Ucraina, care a putut opune o oarecare rezistență, datorită resurselor de care dispunea, Republica Moldova nu ar putea face față unui astfel de scenariu. Acest fapt subliniază necesitatea unei atenții sporite în luarea deciziilor de politică externă, pentru a nu cădea pradă jocurilor geopolitice globale care ar putea amenința existența statului și pacea.

Putem conchide faptul că Republica Moldova, situată la intersecția frontierelor geopolitice majore, se află expusă riscului confruntărilor de interese ale marilor actori. Renunțarea la statutul de neutralitate și alinierea la una dintre părți ar compromite grav siguranța națională, întrucât niciuna dintre părți nu poate oferi garanții absolute privind protecția și stabilitatea Republicii Moldova în cazul unei escaladări regionale sau internaționale (Polivevschi, 2023: 485), viziune cu care ne asociem în totalitate. În acest sens, este important de subliniat că pacea costă mai mult decât solidaritatea, deoarece în joc nu sunt simple angajamente politice, ci viețile a mii de oameni. Orice decizie care ar putea destabiliza echilibrul destul de fragil al Republicii Moldova, trebuie calculată cu maximă responsabilitate, deoarece consecințele unei alegeri greșite sunt ireversibile. A menține pacea înseamnă a proteja nu doar granițele, ci și viitorul unei întregi societăți, a evita tragedii și a conserva șansele reale de dezvoltare și stabilitate într-un spațiu deja tensionat. În acest context, neutralitatea nu reprezintă o slăbiciune a statului nostru, ci este, dimpotrivă, o strategie înțeleaptă de asigurare a securității naționale pe cale pașnică.

O altă provocare în asigurarea securității naționale o reprezintă insuficiența resurselor economice necesare pentru dotarea țării cu o armată capabilă să-și asigure autoapărarea în cazul unui eventual atac. Această vulnerabilitate trebuie transformată într-o strategie de apărare inteligentă, care să combine pregătirea eficientă a resursei umane cu consolidarea instituțională și modernizarea treptată, dar realistă, a capacităților militare. Aceasta include consolidarea parteneriatelor internaționale non-militare, dezvoltarea capacităților de apărare civilă, întărirea serviciilor de informații, investiții în securitatea cibernetică și, mai ales, promovarea unei culturi a rezilenței naționale, unde fiecare cetățean devine un participant activ la asigurarea securității statului. Astfel, asigurarea securității naționale a Republicii Moldova nu se limitează doar la dotarea unei armate

moderne şi bine instruite. La fel de importantă este formarea unui soldat-cetățean, care înțelege valorile statului, un soldat-patriot cu o conştiinţă civică sănătoasă, neinfluenţată de ideologii străine sau propagandă (Гуцуляк, 2023: 81). Pentru un stat neutru, o importanță majoră revine formării unei culturi a apărării naționale, bazată pe responsabilitate civică, educație patriotică și coeziune socială.

Pe această logică, apare o altă problemă, şi anume migrația masivă, în special a tineretului, şi scăderea natalității, fenomene care constituie o provocare stringentă ce afectează toate sferele societății. Mai mult, această provocare devine şi mai acută în contextul unui declin demografic accentuat – dacă în 1991, populația țării era de 4,36 milioane, la începutul anului 2023, aceasta a scăzut la doar 2,51 milioane (Гуцуляк, 2023: 93). Dacă această tendință demografică va continua în acelaşi ritm, Republica Moldova se va confrunta cu o criză în ceea ce priveşte serviciul militar obligatoriu, ceea ce afectează direct capacitatea statului de a-şi construi o forță de apărare durabilă şi motivată. Este important de subliniat că exodul tinerilor reduce nu doar potențialul uman pentru serviciul militar, ci şi baza necesară cultivării unei identități naționale solidare şi responsabile. Aici trebuie să recunoaştem că, în lipsa unor politici coerente de educație civică şi de sprijin pentru tinerii care rămân în țară, există un risc major ca idealul apărării patriei să rămână doar un discurs abstract, fără susținere concretă în societate, fapt resimțit deja în prezent. Prin urmare, investiția în capitalul uman reprezintă o necesitate indiscutabilă.

Un alt aspect demn de evidențiat constă în noile provocări de securitate cu care se confruntă Republica Moldova. Acestea marchează începutul tranziției către un nou sistem global, ceea ce determină statul să reevalueze cu responsabilitate opțiunile şi mijloacele prin care îşi poate asigura stabilitatea şi suveranitatea într-un mediu tot mai schimbător. Pornind de la ideea că neutralitatea reprezintă un instrument esențial pentru garantarea independenței şi prevenirea imixtiunii externe, putem afirma că acest statut juridic contribuie semnificativ la consolidarea acestor principii, mai ales în cazul statelor tinere, care nu doresc să devină teren de manifestare a rivalităților geopolitice ale marilor puteri şi caută, în schimb, cooperarea favorabilă cu toate statele, urmărindu-şi interesele naționale (Bîrgău, 2023: 62). Este important de menționat că un merit deosebit, printre factorii care asigură independența şi pacea Republicii Moldova de peste trei decenii, revine *statutului de neutralitate* permanentă, consfințit *prin art. 11 al Constituției Republicii Moldova* – un aspect care nu poate fi neglijat şi care trebuie considerat drept prima opțiune funcțională în raport cu asigurarea securității statale.

După cum a evidențiat *V. Mija*, Republica Moldova va trebui să-şi adapteze poziționarea externă în raport cu cerințele ambelor structuri internaționale majore, adoptând o politică externă echilibrată, flexibilă şi prudentă. Această abordare poate fi interpretată drept o pauză strategică, menită să faciliteze adaptarea treptată la noile realități ale mediului de securitate internațională şi să contribuie la diminuarea vulnerabilităților interne ale statului (Mija, 2017: 145). Această viziune realistă subliniază necesitatea ca Republica Moldova să considere neutralitatea ca o strategie de temporizare activă, care să nu implice decizii geopolitice ireversibile, ci să permită consolidarea instituțională, a securității şi economică. Aşa-numita pauză strategică nu reprezintă stagnare, ci o perioadă de recalibrare inteligentă, în care politica externă trebuie să se bazeze pe prudență, neutralitate activă şi diplomație adaptativă. În acest fel, Republica Moldova îşi poate

păstra marja de manevră, evitând polarizarea și anticipând schimbările în arhitectura de securitate internațională.

Actualele condiții de securitate determină necesitatea unei reevaluări a neutralității Republicii Moldova, întrucât, timp de peste 30 de ani, neutralitatea permanentă a statului a parcurs o etapă incipientă și s-a aflat într-un proces de adaptare la acest statut, perioadă ce poate fi caracterizată drept neutralitate pasivă (Bîrgău, 2023: 62). Acest fapt explică, în parte, de ce neutralitatea nu a fost valorificată pe deplin și nu adus rezultate semnificative în ceea ce privește creșterea nivelui economic sau poziționarea Republicii Moldova ca actor regional important în Europa de Est. O primă componentă a actualizării rezidă în abordarea poziționării geografice a Republicii Moldova între două blocuri de integrare și centre de putere, nu ca problemă sau vulnerabiliatate, ci ca o oportunitate, care în prezent nu este valorificată pe deplin. Această poziționare unică oferă șanse importante de cooperare atât cu Vestul, cât și cu Estul, însă cu condiția consolidării și recunoașterii internaționale a neutralității.

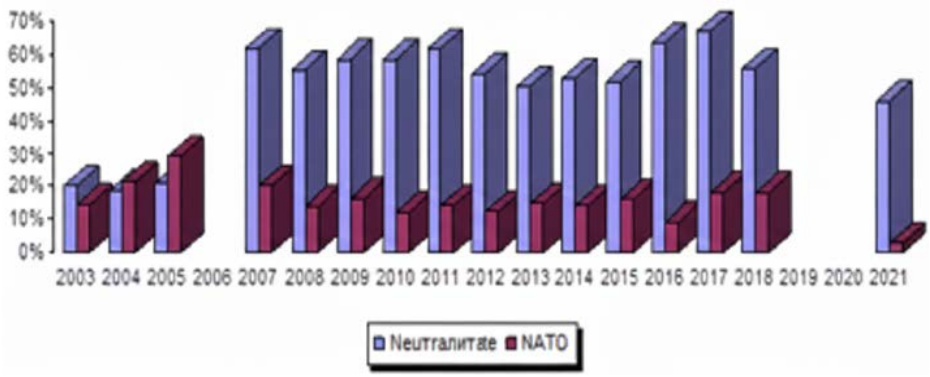
Evenimentele de la sfârșitul anului 2021 și începutul anului 2022 au avut un impact profund asupra ordinii mondiale post-bipolare. Această perioadă a marcat un punct de bifurcație în conturarea unei noi ordini internaționale și a unei noi arhitecturi globale de securitate. Astfel, specificul statutului de neutralitate permanentă a Republicii Moldova constă în angajamentul de a promova o politică bazată pe neutralitate atât în perioade de pace, cât și în eventualitatea unui conflict. Având în vedere lipsa garanțiilor internaționale stipulate în mod explicit pentru acest statut, singura opțiune realistă este menținerea neutralității în practică, prin adoptarea unei poziții echidistante și a unei nealiniere față de marii actori ai scenei politice internaționale, ceea ce demonstrează că beneficiile unui astfel de statut sunt reciproc avantajoase și contribuie la menținerea echilibrului în regiune (Grosu, 2018: 460). În acest sens, tensiunile crescânde din sfera politică, diplomatică și militară, care s-au intensificat în Europa la finele anului 2021, au evidențiat necesitatea unei abordări eficiente pentru garantarea securității, mai ales pentru Republica Moldova.

În perioada 28 decembrie 2021 – 6 martie 2022, numeroase declarații oficiale formulate la cel mai înalt nivel și susținute de partenerii occidentali, au reafirmat în mod repetat statutul de neutralitate al Republicii Moldova, consacrat în Constituție. În acest context, este relevantă declarația *președintelui Maia Sandu*, care a afirmat că *neutralitatea este un drept suveran al poporului de a decide cum își asigură securitatea*", precum și poziția *ministrului de externe Nicu Popescu*, care a subliniat că *dialogul Republicii Moldova cu NATO se desfășoară în limitele neutralității prevăzute de Constituție iar dreptul de a decide asupra unei forme adecvate de securitate aparține exclusiv cetățenilor. Totodată, soluțiile pot fi alese doar în interiorul țării, în conformitate cu voința poporului* (Цвятков, 2023: 77). Aceste declarații reflectă o strategie politică de echilibru, prin care autoritățile încearcă să transmită simultan două mesaje: pe de o parte, reafirmarea angajamentului față de neutralitate ca element definitoriu al statalității moldovenești, iar pe de altă parte, menținerea unui dialog constructiv cu NATO, fără a depăși limitele impuse de Constituție. Este, prin urmare, o diplomație de echidistanță ce urmărește să reducă riscurile unei polarizări geopolitice și să confere legitimitate internă prin implicarea directă a cetățenilor în definirea cadrului de securitate.

Este important de remarcat că neutralitatea nu este doar un concept politic și juridic, ci și o dimensiune de percepție colectivă și de identitate națională. În prezent, neutralitatea Republicii Moldova poate fi caracterizată drept pasivă, fapt explicat prin lipsa unei dezbateri ample în societate și prin nivelul redus de informare a populației cu privire la sensul, avantajele și responsabilitățile asociate acestui statut (Цвятков, 2023: 77). Cu alte cuvinte, strategia de securitate națională aleasă, și reafirmată recent de autoritățile statale nu este suficient promovată la nivel național, ceea ce îi diminuează considerabil eficiența și constituie o vulnerabilitate.

Chiar și în aceste condiții, în pofida faptului că societatea moldovenească nu este pe deplin informată în privința problematicii neutralității, analiza opiniei publice și a atitudinilor cetățenilor Republicii Moldova față de acest statut evidențiază o tendință interesantă, care merită o analiză detaliată. Ne referim aici la *datele Barometrului de Opinie Publică, colectate în perioada 2003-2021,* care arată că cetățenii asociază neutralitatea cu o soluție eficientă pentru garantarea securității Republicii Moldova. Astfel, dacă în *2003 doar 20% dintre respondenți* considereau neutraliatatea drept cea mai bună opțiune de securitate, în *2017 acest procent a crescut la 67%.* În consecință, în ciuda schimbărilor contextuale, nivelul mediu de susținere a neutralității s-a menținut peste 50%. *(Vezi Grafic 1)*

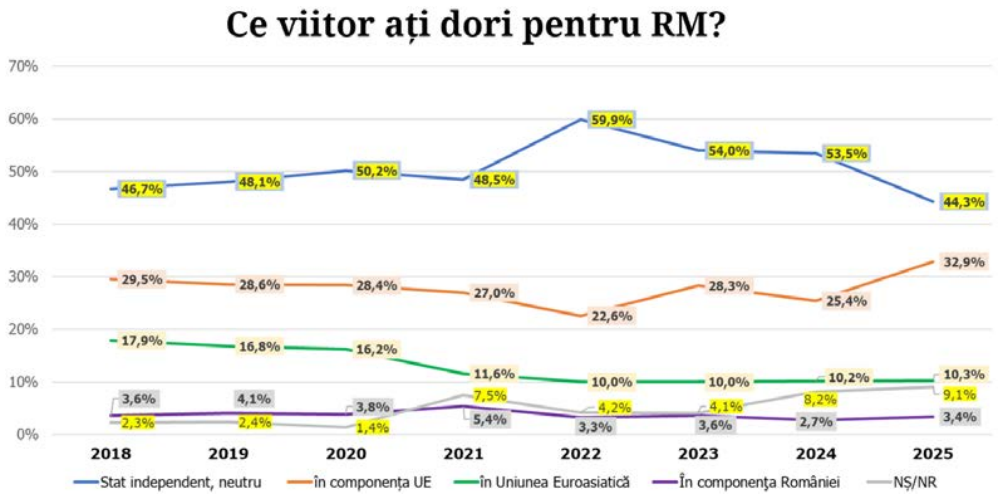
Grafic 1. Opinia publică cu privire la cea mai bună opțiune de asigurare a securității naționale pentru Republica Moldova:



Sursă: Laboratorul Sociologic al Companiei ”Intellect Group”, 2022

Dacă privim *evoluția susținerii neutralității de către opinia publică pentru intervalul 2018 – 2025*, observăm o dinamică relativ stabilă a acesteia *(Vezi Grafic nr. 2)*. Conform *datelor Laboratorului Sociologic al Companiei ”Intellect Group”, opțiunile cetățenilor Republicii Moldova pentru politica externă* includ, pe lângă neutralitate și independență statală, integrarea europeană, integrarea euroasiatică și unirea cu România. Rezultatele arată, în general, o stabilitate a preferințelor, opțiunea de *”stat independet și neutru”,* înregistrând cel mai ridicat procentaj, situat între *aproximativ 44% și 60%.* Analiza detaliată evidențiază faptul că neutralitatea beneficiază de un sprijin considerabil, depășind chiar opțiunea integrării europene, care abia în *2025 ajunge la 32,9%.* În consecință, se poate prognoza o posibilă convergență a celor două opțiuni, ceea ce ar putea conduce la formularea unei viziuni de stat neutru în componența UE.

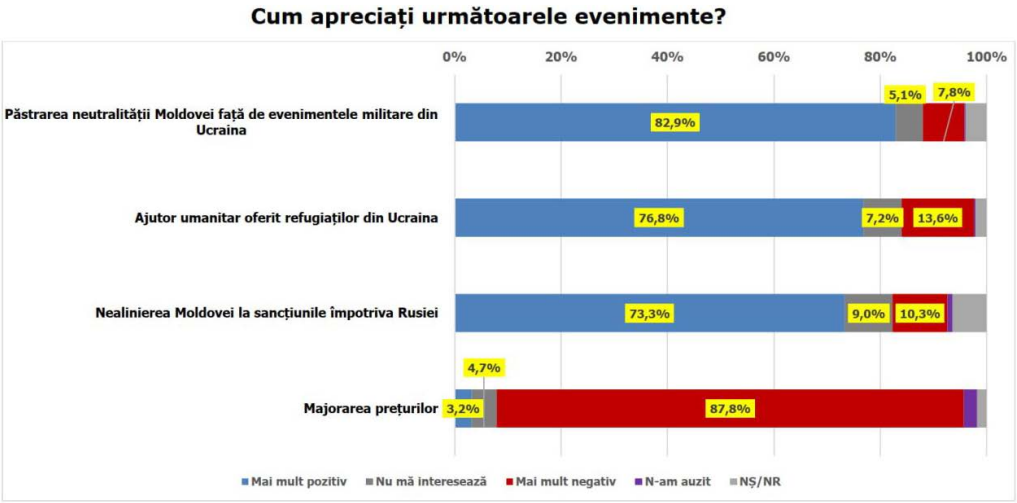
Grafic 2. Datele sondajului de opinie publică cu privire la opțiunile de politică externă a Republicii Moldova între 2018-2025



Sursă: Laboratorul Sociologic al Companiei ”Intellect Group”, 2022

Totodată, merită să atragem atenția asupra anului *2022*, când a început războiul ruso-ucrainean. În această perioadă, se remarcă o cristalizare a preferințelor cetățenilor, susținerea pentru politica de neutralitate atingând un nivel fără precedent, reflectând dorința populației de a conserva pacea și a evita implicarea în conflict. În acest context, de o relevanță deosebită sunt primele *date ale sondajului de opinie publică,*, realizat imediat după declanșarea războiului ruso-ucrainean și publicat în *martie 2022* de către *Laboratorul Sociologic al Companiei ”Intellect Group” (Vezi Grafic nr.3)*.

Grafic 3. Datele sondajului de opinie publică din martie 2022 imediat după începutul războiului ruso-ucrainean



Sursă: Laboratorul Sociologic al Companiei ”Intellect Group”, 2022

În acest context, respondenții au fost invitați să aprecieze aceste evenimente, prima variabilă din listă fiind *"păstrarea neutralității Moldovei față de evenimentele militare din Ucraina",* la care peste *82%* sau pronunțat *"mai mult pozitiv"*. Rezultatele indică faptul că, în perioade de criză, cetățenii Republicii Moldova nu consideră ca opțiune integrarea în vreo structură militară sau implicarea în război, situație evidențiată prin scăderea susținerii pentru NATO. Această tendință este confirmată și de *datele Barometrului iData,* care a interogat direct respondenții în legătură cu aderarea Republicii Moldova la NATO. Sondajul, realizat în luna *martie 2025*, a arătat că *54,7%* dintre respondenți sunt împotriva aderării. iar 30,9% sunt favorabili evidențiind clar dorința populației de a nu se alinia structurilor militare de tipul NATO. Acest lucru poate fi explicat prin faptul că, după cum este bine cunoscut, statutul de neutralitate al Republicii Moldova poate fi modificat doar prin decizia unui referendum constituțional (Гуцуляк, 2023: 79), ceea ce înseamnă că decizia finală aparține exclusiv poporului. Datele sondajelor de opinie publică reflectă, astfel, poziția cetățenilor în perspectiva unui asemenea referendum. Populația înțelege că neutralitatea reprezintă statutul care protejează Republica Moldova de implicarea directă în realitățile conflictului din Ucraina, iar o eventuală integrare în structurile NATO ar putea avea consecințe existențiale semnificative pentru țară.

Aceste rezultate constituie o confirmare convingătoare a sprijinului pentru neutralitate în interiorul statului, în special în anul 2022, caracterizat printr-o perioadă de incertitudine majoră. Acest sprijin poate servi drept fundament pentru consolidarea statutului de neutralitate pe termen lung și ca punct de plecare pentru formularea unor politici coerente de securitate, întemeiate pe voința populară, demonstrând, astfel, comunității internaționale că Republica Moldova este un stat cu o democrație autentică, nu formală, așa cum este uneori percepută. De asemenea, legitimitatea internă conferită de acest sprijin public constant poate fi valorificată în demersurile diplomatice viitoare, în vederea unei recunoașteri internaționale a neutralității Republicii Moldova, ca parte a unui cadru juridic clar și funcțional, menit să asigure stabilitatea și predictibilitatea relațiilor externe ale statului. În această perspectivă, obținerea recunoașterii internaționale a statutului de neutralitate al Republicii Moldova ar putea spori semnificativ atractivitatea țării din multiple puncte de vedere – politic, economic și, în special, investițional, pentru capitalul străin.

În ceea ce privește soluționarea durabilă a conflictului transnistrean, aceasta trebuie să devină o prioritate nu doar pentru Chișinău, ci și pentru celelalte state din regiune, precum și pentru oranizațiile internaționale, întrucât menținerea acestui conflict înghețat generează un climat de instabilitate ce afectează întreaga Europă de Est. Această realitate poate servi drept argument pentru solicitarea recunoașterii internaționale a neutralității permanente a Republicii Moldova (Dorul, 2016: 422). Astfel, așa cum subliniază *M. Bîrgău*, odată ce statutul de neutralitate va asigura menținerea independenței și credibilității statului, Republica Moldova va putea juca un rol important în consolidarea stabilității politice și a achilibrului general în lume, alături de alte țări europene (Bîrgău, 2023: 64). Din aceasta rezultă ideea că recunoașterea neutralității nu este doar o chestiune simbolică, ci reprezintă un pas concret către creșterea încrederii externe în Republica Moldova ca partener stabil. În plus, soluționarea conflictului transnistrean pe această bază, în spiritul neutralității, poate oferi teren pentru transformarea țării într-un model de echilibru regional și într-un catalizator al cooperării în spațiul est-european.

De asemenea, este important de menționat că conceptul de neutralitate este profund interconectat cu cel al diplomației preventive, care reprezintă, printre altele, una dintre funcțiile de bază asumate de ONU. După cum sugerează și denumirea, diplomația preventivă urmărește să împiedice apariția sau escaladarea conflictelor internaționale, indiferent de stadiul în care acesta se află. Totodată, un alt principiu, susținut de ONU, este medierea, aplicabilă în toate etapele unui conflict armat (Polivevschi, 2023: 486). În acest context, se evidențiază faptul că promovarea politicii de neutralitate de către Republica Moldova reprezintă nu doar o opțiune strategică națională, ci și o conformare la spiritul și litera dreptului internațional, contribuind activ la valorificarea mecanismelor de prevenire și soluționare pașnică a disputelor, promovate de ONU.

Desigur, neutralitatea nu exclude necesitatea unei armate bine pregătite și capabile să apere teritoriul național în cazul unei agresiuni. O politică de neutralitate eficientă presupune existența unei capacități reale de autoapărare, menită să descurajeze orice tentativă de încălcare a suveranității, așa ca în cazul Elveției sau a Suediei și Finlandei pe durata neutralității lor. La acest capitol, Republica Moldova mai are încă de făcut progrese. Totodată, trebuie de subliniat că neutralitatea nu se reduce doar la forța militară. Aceasta implică, în egală măsură, existența unei diplomații active și puternice, capabile să gestioneze relațiile externe cu prudență în beneficiul statului, să construiască punți între Est și Vest, să mențină deschise canale de dialog și să consolideze parteneriatele bazate pe respect reciproc.

Concluzie. Rolul politicilor de neutralitate ale statelor în sistemul de securitate global devine tot mai relevant în epoca multipolarității. Neutralitatea nu mai poate fi privită ca o simplă opțiune conjuncturală, ci ca o strategie consolidată de politică externă, în special pentru statele mici și mijlocii. Aceasta oferă vizibilitate internațională, autonomie decizională și beneficii economice, constituind o alternativă viabilă la logica blocurilor militare și promovând echilibrul, dialogul și cooperarea în relațiile internaționale.

Din perspectivă istorică, cazul Republicii Moldova ilustrează faptul că adoptarea statutului de neutralitate imediat după proclamarea independenței nu a fost o alegere întâmplătoare, ci o decizie strategică, determinată de lipsa unui cadru militar propriu, de conflictul armat din regiunea transnistreană, de prezența trupelor străine pe teritoriul național și de rivalitățile geopolitice regionale. În acest context, neutralitatea a fost concepută ca un mecanism de protejare a independenței nou-obținute, de evitare a polarizării geopolitice și de asigurare a păcii și stabilității interne.

Totuși, analiza vulnerabilităților și provocărilor relevă că, deși statutul de neutralitate este consfințit prin Constituția Republicii Moldova, există lacune semnificative privind implementarea sa practică. Lipsa recunoașterii internaționale, prezența continuă a trupelor străine, dificultățile legate de reintegrarea teritorială și slăbiciunile în domeniul apărării ridică semne de întrebare cu privire la eficiența și credibilitatea acestei politici.

În același timp, perspectiva dezvoltării viitoare a neutralității este favorabilă. Aceasta evidențiază necesitatea reformării cadrului normativ și strategic intern, adoptarea unei legi în vederea neutralității permanente, construirea unei politici coerente și orientarea spre obținerea recunoașterii internaționale a statutului de neutralitate al Republicii Moldova. De asemenea, este esențială consolidarea capacității de autoapărare și promovarea

unei culturi civice și patriotice care să susțină această opțiune de politică externă. Un element deosebit de important îl reprezintă susținerea constantă a politicii de neutralitate de către opinia publică, care oferă un teren solid pentru promovarea recunoașterii internaționale a neutralității permanente. În rândul cetățenilor, neutralitatea este percepută în mod majoritar ca un garant al păcii, stabilității și securității.

Neutralitatea Republicii Moldova reprezintă un principiu strategic esențial, care trebuie să evolueze de la un cadru formal la o strategie funcțională de securitate națională, consolidată intern și recunoscută pe plan internațional. Aceasta oferă protecție suveranității, reduce riscurile asupra independenței statale și permite Republicii Moldova să se afirme ca un actor stabil și de echilibru în regiune. În această timp, neutralitatea servește ca vector activ al păcii, stabilității și dezvoltării durabile, constituind un instrument fundamental pentru realizarea intereselor naționale.

BIBLIOGRAFIE

Bîrgău M., (2023), *Neutralitatea ca factor principal de securitate și stabilitate a țării,* Neutralitatea Republicii Moldova – paradigmă cu valoare constituțională, Chișinău: IBN, 2023, p. 40-65, https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/194726

Blagojevic V., (2019), *The impact of neutrality on National doctrine development,* Alliance planning and coalition, Warfare: Historical and contemporary approaches, Belgrade: Institute for Strategic Research, 2019, p. 280-300, https://s9.ro/271i

Cebotari S., Riciu G., (2013), *Dilema Republicii Moldova: Aderarea la NATO sau menținerea statutului de neutralitate,* Revista Militară. Studii de securitate și apărare, nr. 1(9), Chișinău: USM, 2013, p. 47-52, https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/31363

Despre statutul neutralității permanente a Republicii Moldova (2015), Proiect de lege, Chișinău, 2015, https://old.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=9516c315-052f-406f-8efe-84d5f32f1410

Dorul O., (2016), *Neutralitatea permanenta a Republicii Moldova în contextul geopolitic european*, Țările post-sovietice între UE și Federația Rusă – analiza circumstanțelor specifice și tendințelor politice, Materialele Conferinței științifice internaționale, Chișinău: CEP USM, 2016, p. 420-426, http://dspace.usm.md:8080/xmlui/handle/123456789/15144

Grosu R., (2018), *Statutul de neutralitate permanent a Republicii Moldova: abordare politico-juridică vs realități geopolitice*, Modernizarea social-politică a Republicii Moldova în contextul extinderii procesului integraționist European, Chișinău: Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, 2018, p. 444-465, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/444-465.pdf

Ilașciuc A., (2011), *Statutul de țară neutră în relațiile internaționale: aspecte teoretico-practice,* Știința politică în Republica Moldova: realizări și perspective, Chișinău: USM, 2011, p. 97-103

Mija V., (2017), *Neutralitatea Republicii Moldova prin prisma politicilor de securitate ale unor state europene neutre,* Teză de doctor, Chișinău: CEP USM, 2017, 216 p.

Polivevschi D., (2023), *Neutralitatea Republicii Moldova – pilon al statalității, independenței și integrității teritoriale*, Teoria și practica administrării publice, ed. 27, Chișinău: CEP USM, 2023, p. 480-487, https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/203328

Гуцуляк В., (2023), *Постоянный нейтралитет Республики Молдова и безопасность его граждан,* Materialele Conferinței "Neutralitatea Republicii Moldova – paradigmă cu valoare constituțională", Chișinău, 2023, p. 75-98, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/75-98_0.pdf

Колосов Ю., (2005), *Место постоянного нейтралитета в международных отношениях и в современной Европе (к 50-летию постоянного нейтралитета Австрии),* Московский Журнал Международного Права, №. 4, Москва, 2005, с. 56-61, https://s9.ro/270c

Кривов С., Толкачев В., (2019), *Нейтралитет: интеграционные процессы в Европе,* Современная Европа, №. 5 (90), Москва: Институт Европы Российской академии наук, 2019, с. 100-110, https://slink.ro/6KWwa

Малышев Д., (2019), *Политика нейтралитета на постсоветском пространстве. На примере Туркменистана и Молдавии,* Свободная мысль, №. 6, Москва: Политиздат, 2019, с. 183-194, https://slink.ro/ysY5Q

Цвятков Н. и. др., (2023), *Нейтралитет: краткое пособие,* Chișinău: Metrompaș, 2023, 123 с.

Шевцова А., (2024), *Теория и практика нейтралитета: Восточная Европа,* Актуальные проблемы взаимодействия политики и права: вызовы и тенденции, Минск: БГУ, 2024, p. 241-245, https://elib.bsu.by/bitstream/123456789/311605/1/241-245.pdf

CZU: 327:341.232:342.51 https://doi.org/10.59295/pas2025.06

IMPACTUL ASISTENȚEI EXTERNE ASUPRA DINAMICII CALITĂȚII GUVERNĂRII: PERSPECTIVE COMPARATIVE

Angela POPOVICI[10]

Abstract. ***This article aims to analyze how external development assistance influences the quality of governance and whether it can generate sustainable improvements in WGI indicators. Numerous low- and middle-income countries receive international aid. However, since the establishment of the external development assistance system — from the Marshall Plan to the present — the status of these beneficiary countries has not changed significantly. On the contrary, some continue to stagnate or even sink deeper into poverty and underdevelopment. Although the classical hypothesis suggested that aid should strengthen institutions and administrative capacity, empirical evidence from the past two decades indicates the opposite: positive effects are rare, limited, or even absent. This reality raises questions among researchers, who hold diverse views regarding the effectiveness of external development assistance and its impact on governance quality. In this context, the present study seeks to assess the impact of external assistance on governance quality in light of the various perspectives presented in the academic literature.***

Keywords: *governance, quality of governance, public administration, external assistance, WGI indicators, development.*

În anul 1971, OCDE a adoptat definiția asistenței externe pentru dezvoltare, care reprezintă fluxurile de ajutor sau de asistență oferite de organisme oficiale – inclusiv guvernele statelor sau agențiile lor executive – către țările în curs de dezvoltare, cu condiția ca promovarea dezvoltării economice și a bunăstării populației beneficiare să constituie o prioritate.

Asistența externă pentru dezvoltare, în acest sens, se înscrie în categoria formelor de sprijin pe care un stat sau organisme internaționale le acordă unui alt stat care nu doar că îndeplinește criteriile unui „stat subdezvoltat", dar este, de asemenea, inclus pe lista țărilor beneficiare ale ajutorului public pentru dezvoltare (OCDE, 2007: 1).

Numeroase țări cu venituri mici și medii primesc ajutor internațional. Totuși, de la crearea sistemului de asistență externă pentru dezvoltare – de la Planul Marshall până în prezent – statutul acestor țări beneficiare nu s-a schimbat semnificativ. Dimpotrivă, unele dintre ele continuă să stagneze sau chiar se adâncesc și mai mult în sărăcie și subdezvoltare.

Această realitate ridică semne de întrebare în rândul cercetătorilor, care formulează opinii diverse cu privire la eficiența asistenței externe pentru dezvoltare și a impactului acesteia asupra calității guvernării. În acest context, cercetarea de față își propune analiza impactului asistenței externe asupra calității guvernării, în lumina diferitelor perspective existente în literatura de specialitate.

În literatura de specialitate, tema asistenței financiare externe continuă să fie una actuală, dar rămâne complexă și adesea controversată, din cauza diversității de perspective

[10] Associate Professor, PhD, Moldova State University, Chisinau, Republic of Moldova, angela.popovici2000@gmail.com

teoretice și metodologice adoptate de cercetători. În anii 1980, doar câteva voci exprimaseră rezerve față de necesitatea și efectele pozitive ale ajutoarelor pentru dezvoltare. În acea perioadă, asistența externă era privită, la fel ca și astăzi, drept un instrument de politică externă, iar argumentul privind contribuția sa la creșterea bunăstării țărilor în curs de dezvoltare era considerat suficient pentru a-i justifica existența. Convingerea dominantă era că dezvoltarea economică depinde de o combinație între finanțarea externă a investițiilor și sprijinul tehnic acordat statelor beneficiare.

Deși au existat opinii critice referitoare la eficiența acestor ajutoare și la impactul lor asupra calității guvernării, asemenea abordări au rămas marginale timp de mai multe decenii. Întrebarea privind motivele pentru care statele prospere ar trebui să ofere asistență pentru dezvoltare era rar formulată, întrucât răspunsul părea de la sine înțeles. Dezbaterile se concentrau mai degrabă asupra dimensiunii fondurilor și asupra celor mai potrivite modalități de alocare, nu asupra justificării fundamentale a acestora. În plus, a interoga modul în care ar trebui utilizate ajutoarele echivala, pentru mulți, cu o contestare a imperativului moral al acordării lor, motiv pentru care subiectul era adesea evitat în discursul public.

În timp, încrederea comunității internaționale în eficiența asistenței pentru dezvoltare a început să se diminueze, iar legitimitatea acestor ajutoare a încetat să mai fie percepută ca evidentă. Scăderea susținerii pentru programele de ajutor extern a devenit vizibilă odată cu constatarea faptului că numeroase state susținute prin instrumente de asistență financiară externă au înregistrat progrese limitate, în ciuda volumului considerabil de fonduri primite. Criticii au argumentat că aceste ajutoare pot avea efecte contrare celor scontate, întrucât contribuie la menținerea unor guverne care, în realitate, frânează democratizarea societății, dezvoltarea economică și eforturile de reducere a sărăciei (Gunning, 2005).

Relația dintre asistența externă și calitatea guvernării rămâne un subiect intens dezbătut în literatura de specialitate. Deși ipoteza clasică a susținut că ajutorul ar trebui să întărească instituțiile și capacitatea administrativă, rezultatele empirice din ultimele două decenii sugerează contrariul: efectele pozitive sunt rare, slabe sau inexistente.

Guvernanța este definită prin indicatori precum: eficiența guvernului, controlul corupției, statul de drept, responsabilitatea publică și calitatea reglementărilor. Asistența externă, în special atunci când devine o sursă majoră de venit bugetar, poate modifica stimulentele politice și fiscale ale statului, cu efecte ambigue asupra acestor dimensiuni.

Un număr important de cercetări evidențiază efectele negative ale asistenței externe asupra calității guvernării în țările beneficiare. Printre studiile reprezentative se numără cel realizat de Stephen Knack (Knack, 2001). Autorul argumentează că dependența de ajutorul extern reduce responsabilitatea guvernelor față de propriii cetățeni și favorizează apariția comportamentelor de tip *rent-seeking*. În cazul țărilor beneficiare de asistență externă, rent-seeking-ul poate fi definit astfel: guvernele primesc fonduri externe și, în loc să le investească în infrastructură, servicii publice sau dezvoltare instituțională, folosesc resursele pentru a-și întări rețelele de clientelă, a recompensa susținătorii politici sau a menține controlul asupra instituțiilor. Astfel, fondurile externe devin sursă de câștiguri private și politice, nu de dezvoltare reală. Conform acestei perspective, guvernele care se bazează pe finanțare externă sunt mai puțin motivate să dezvolte sisteme fiscale eficiente

și instituții transparente. În consecință, ajutorul masiv este corelat cu un declin al calității instituționale în statele care devin dependente de asistență.

Într-un studiu ulterior, S. Gröning și M. Busse (Gröning, Busse, 2009) au analizat relația dintre ajutorul extern și guvernanță folosind metode econometrice cross-country. Rezultatele obținute indică un efect negativ sau statistic nesemnificativ al ajutorului extern asupra indicatorilor de guvernanță, precum controlul corupției, eficiența guvernamentală și statul de drept. Autorii interpretează aceste rezultate ca pe o dovadă că asistența externă poate genera o formă de „dependență instituțională", reducând presiunea internă pentru reforme și consolidarea instituțiilor.

Într-o direcție similară, G.R. Rajan și A. Subramanian deși se concentrează în principal pe relația dintre ajutorul extern și creșterea economică, subliniază că absența unui efect pozitiv al asistenței se explică, în mare măsură, prin slăbirea instituțiilor și a calității politicilor publice. Potrivit concluziilor lor, ajutorul extern tinde să substituie, mai degrabă decât să întărească, mecanismele interne de responsabilitate și guvernanță (Rajan, Subramanian, 2005).

În ansamblu, aceste cercetări identifică mai multe mecanisme teoretice comune prin care asistența externă poate avea efecte negative asupra guvernanței. În primul rând, fluxurile externe de resurse reduc nevoia de impozitare internă, ceea ce diminuează responsabilitatea guvernelor față de contribuabili. În al doilea rând, condiționalitățile politice asociate ajutorului pot încuraja apariția loialităților clientelare și consolidarea regimurilor autoritare. În al treilea rând, fragmentarea instituțională generată de multitudinea de donatori și proiecte paralele poate eroda coerența instituțională națională și capacitatea de coordonare a politicilor publice.

O altă categorie de cercetări evidențiază efecte nule sau neutre ale asistenței externe asupra calității guvernării, sugerând că relația dintre cele două variabile nu este nici pozitivă, nici negativă în mod consistent. Un exemplu relevant în acest sens este studiul realizat de J.C. Heckelman și S. Knack (Heckelman, Knack 2009), care analizează legătura dintre nivelul ajutorului extern și indicatorii de bună guvernare pentru un eșantion de peste 80 de țări. Rezultatele acestora arată absența unei relații robuste între volumul ajutorului și calitatea instituțională, concluzionând că, în multe cazuri, asistența externă este irelevantă pentru guvernanță. Autorii explică acest rezultat prin faptul că ajutorul este adesea dispersat între multiple sectoare, fără o strategie coerentă de implementare, ceea ce îi diminuează impactul asupra performanței instituționale.

Rezultate similare sunt evidențiate și de studii empirice regionale, realizate în special pentru Africa Sub-Sahariană și America Latină. O serie de cercetări și teze recente subliniază că efectul asistenței externe asupra calității guvernării depinde în mare măsură de contextul intern al țării beneficiare, însă, în majoritatea cazurilor, relația observată nu este statistic semnificativă. De exemplu, G. Dijkstra arată că doar în condițiile existenței unei stabilități politice și a unei capacități administrative ridicate, asistența externă poate contribui la susținerea reformelor instituționale (Dijkstra, 2018). În absența acestor condiții, efectul ajutorului rămâne practic nul, fără o influență reală asupra calității guvernării. Autorul concluzionează că dovezile existente sunt mixte, iar efectul ajutorului asupra guvernanței depinde în mare măsură de canalul prin care acesta acționează — bugetar, tehnic sau umanitar. G. Dijkstra subliniază că ajutorul nu funcționează auto-

mat ca un vector al guvernanței: în absența coerenței strategice și a condiționalității instituționale, impactul poate fi zero sau chiar negativ.

Alte lucrări teoretice publicate după 2010 introduc concepte precum „ownership" la nivel local și „conditionality fatigue", evidențiind faptul că asistența externă poate fi eficientă doar atunci când este integrată în prioritățile interne ale statului beneficiar, și nu impusă din exterior. Mai mulți autori insistă asupra caracterului indirect al legăturii dintre asistența externă și calitatea guvernării, subliniind că influența pozitivă a ajutorului pentru dezvoltare este posibilă numai atunci când este însoțită de reforme complementare și de consolidarea instituțiilor interne.

Numeroase studii privind eficiența asistenței externe pentru dezvoltare pornesc de la ipoteza că aceasta trebuie să contribuie în primul rând la stimularea creșterii economice, considerată un obiectiv intermediar al politicilor de dezvoltare (Guillaumont et al., 2013). Totuși, cercetările timpurii au semnalat absența unor efecte vizibile, ceea ce a alimentat percepția ineficienței ajutorului. Analizele ulterioare au arătat că impactul asistenței externe depinde în mare măsură de calitatea guvernanței din țările beneficiare, iar alocarea fondurilor este adesea influențată de interesele statelor donatoare, mai degrabă decât de nevoile reale ale celor asistate (Chauvet, Cognau et al., 2008). În plus, o serie de factori externi – crize politice, economice, sociale și de mediu – pot limita eficacitatea asistenței externe pentru dezvoltare.

O modalitate de a răspunde la întrebarea „de ce să oferim ajutoare?" este de a o considera o întrebare despre obiectivele finale. Conform acestei interpretări, întrebarea este despre scopul pe care donatorii încearcă să-l atingă prin oferirea ajutoarelor. Statele Unite ale Americii, care în 1960 furnizau mai mult de jumătate din totalul ajutoarelor pentru dezvoltare, erau în mare măsură motivate de propriul interes politic. Ajutoarele erau menite să favorizeze dezvoltarea și stabilitatea politică, ceea ce ar fi fost în interesul strategic al Statelor Unite. Motivele umanității erau mai importante pentru donatorii mai mici, în special pentru țările scandinave și pentru Țările de Jos.

Având în vedere importanța factorilor politici și strategici, se poate presupune că alocarea ajutoarelor variază în funcție de donator. Există diferențe substanțiale între donatori, chiar și după luarea în considerare a elementelor strategice și politice, cum ar fi interesul Franței pentru Africa de Vest sau importanța Orientului Mijlociu pentru Statele Unite. Rezultatele economice indică, că sărăcia, caracterul democratic și deschiderea comercială a țărilor beneficiare sunt factori cheie pentru alocarea ajutoarelor de către țările nordice și Statele Unite, dar nu și pentru ajutoarele oferite de Japonia sau Franța. J.C. Berthélemy analizează dacă diferiți donatori au aceeași strategie de acordare a asistenței pentru dezvoltare (Berthélemy, 2004). El respinge ipoteza unui comportament uniform și identifică trei categorii de donatori: cei „altruiști" (Norvegia), cei „egoisti" (Franța și Regatul Unit) și un grup intermediar (SUA). Astfel, partenerii de dezvoltare urmăresc obiective foarte diferite în materie de asistență pentru dezvoltare. Promovarea dezvoltării nu este nici măcar cel mai important dintre obiectivele lor, iar în timp ce politica comercială, sărăcia și democratizarea apar ca elemente centrale în discursurile lor, indicațiile privind preferințele reale ale donatorilor arată că măsura în care acești factori influențează efectiv deciziile lor privind ajutoarele pentru dezvoltare variază considerabil de la un donator la altul.

Pe lângă țările care acordă asistență financiară pentru dezvoltare, o serie de organizme internaționale cum ar fi ONU, Banca Mondială, FMI, OECD, BERD, BEI, sunt parte a procesului. Banca Mondială a promovat ideea că eficiența ajutoarelor crește atunci când țările beneficiare implementează politici eficiente. Politicile eficiente implică o bună guvernare (Burnside C., Dollar D, 2004). După ani de ajustări structurale, multe țări în curs de dezvoltare au cunoscut o creștere economică, dar, ca efect indirect, a avut loc o amplificare a inegalităților pe plan intern. Banca Mondială a răspuns promovând proiecte axate pe buna guvernare și reformarea managementului sectorului public.

Din 1947, Banca Mondială a finanțat peste 12.000 de proiecte de dezvoltare, prin intermediul împrumuturilor tradiționale, creditelor fără dobândă și subvențiilor. Totuși, analizele sectoriale și transnaționale ale rezultatelor acestor proiecte sunt rare. Dacă este adevărat că politicile și instituțiile contează, atunci proiectele Băncii Mondiale din domeniul administrației publice, legii și justiției, care, prin natura lor, influențează politicile locale și instituțiile, ar trebui să îmbunătățească indicatorii de guvernare.

În 1968, Banca Mondială a aprobat primul său proiect dedicat administrației publice: un proiect de asistență tehnică în valoare de 2 milioane de dolari pentru Indonezia. Din cele aproximativ 10.500 de proiecte propuse sau aprobate de atunci, aproape 39% includ o componentă consacrată administrației publice. Aceste proiecte reprezintă interfața politicilor Băncii Mondiale și sunt mijloacele prin care își îndeplinește misiunea.

Viziunea neo-clasică domina perspectiva de dezvoltare a Băncii Mondiale în anii 1980. Această viziune economică vedea lumea în dezvoltare ca fiind afectată de state slabe, economii ineficiente și datorii, agravate de creșterea ratelor dobânzilor (Stiglitz, 2002). În anii 1970, multe țări în curs de dezvoltare au împrumutat dolari (la rate variabile) pentru a-și stimula dezvoltarea economică. Odată cu declanșarea recesiunii mondiale la începutul anilor 1980, țările sărace s-au aflat în imposibilitatea de a-și plăti datoriile. Una dintre abordările neo-clasice încuraja țările în dezvoltare să reducă povara financiară. Reducând un aparat de stat aparent ineficient și suprasolicitat, echilibrul bugetar s-ar îmbunătăți și datoriile ar putea fi gestionate mai bine. Programele de ajustare structurală erau utilizate ca instrumente principale în cadrul teoriei neo-clasice. Acestea puneau accent pe austeritatea economică, controlul financiar, combaterea inflației și promovarea unei economii de piață, care includea reduceri ale tarifelor vamale, eliminarea controlului capitalurilor și orientarea economiei către export. Adesea, programele includeau asistență tehnică pentru bugetare sau programare guvernamentală și inițiative pentru reducerea sau menținerea numărului de funcționari publici. Deși aceste programe au stimulat creșterea economică în anumite țări, ele au condus frecvent la intensificarea sărăciei și a inegalităților la nivel național. Drept răspuns, Banca Mondială și-a reorientat asistența, concentrându-se pe gestionarea sectorului public și pe crearea de instituții eficiente (și adesea descentralizate) care să fie receptive la nevoile cetățenilor, responsabile față de aceștia și capabile să asigure furnizarea serviciilor publice (Making Services, 2024). Acest nou program a fost denumit „programul de guvernanță".

Noul program de guvernanță includea mult mai multe aspecte decât doar proiectele de gestionare a sectorului public. Pe lângă acestea, programul aborda și aspecte legate de guvernanța democratică (în special prin intermediul Agenției Americane pentru Dezvoltare Internațională - USAID) și se concentra pe statul de drept, combaterea corupției

și îmbunătățirea participării și responsabilității. Cele mai importante componente ale acestui program erau cei șase „indicatori de guvernanță" cantitativi, dezvoltați în 1996 de Institutul Băncii Mondiale. Acești indicatori evaluau eficiența guvernului, participarea și responsabilitatea, stabilitatea politică, statul de drept, calitatea reglementărilor și controlul corupției (Kaufmann et al., 2010).

Pe măsură ce programul de guvernanță al Băncii Mondiale se dezvolta, numărul proiectelor cu componenta administrație publică, lege și justiție a crescut semnificativ. Între 1983 și 1989, au fost aprobate 288 de proiecte cu această componentă, iar în perioada 1990-1996, numărul proiectelor aprobate a crescut la 1342. După publicarea raportului din 1997 al Băncii Mondiale „The State in a Changing World", care accentua rolul crucial al statului, numărul anual de proiecte dedicate administrației publice, legii și justiției a depășit 200, ajungând la un total de 2194 de proiecte între 1997 și 2006. În prezent, aproape un sfert dintre proiectele Băncii Mondiale includ o componentă administrație publică, lege și justiție.

Pornind de la idea că ajutoarele externe reprezintă un instrument important în procesele de dezvoltare, doctrinarii domeniului se concentrează pe două probleme cheie: impactul ajutoarelor asupra țărilor beneficiare, examinând atât implementarea acestora, cât și efectele pe termen lung (Burnside et al., 2004; De Moura Castro, 2002; Glaeser et al., 2004) și influența motivațiilor donatorilor asupra distribuirii ajutoarelor, discutând dacă variațiile în acordarea ajutoarelor sunt determinate de nevoile reale ale beneficiarilor sau dacă sunt dictate de interesele strategice ale donatorilor (Collier et al., 2002; Harrigan et al., 2006).

În acest context, Banca Mondială a început să evalueze reformele sectorului public, utilizând statistici descriptive pentru a determina eficiența proiectelor pe baza a patru factori: reforma funcției publice, managementul finanțelor publice, administrarea fiscală și combaterea corupției. Se poate susține că proiectele axate pe componenta administrație publică, lege și justiție nu urmăresc întotdeauna să îmbunătățească doar calitatea guvernării și, prin urmare, nu o îmbunătățesc sistematic (Moloney, 2009).

Alți observatori indică faptul că eficiența, un obiectiv aparent nepolitic prin principiul său de raționalitate individuală, fiind un obiectiv important al reformelor administrației pulice, este parțial eronat. Prin concentrarea pe îmbunătățirea eficienței guvernului, Banca pretinde că nu se implică în politica națională, în timp ce, de fapt, o face. Se știe, datorită studiilor fundamentale despre administrația publică, că funcționarii sunt, prin natura lor, ființe politice și că lumea birocrației este impregnată de politică (Dolan, Rosenbloom, 2003; Lipsky, 1980). „Îmbunătățirile" eficienței nu sunt mai puțin politice decât reformele axate pe eficiență sau echitate. Ideea că în birocrație, imparțialitatea și eficiența prevalează asupra altor caracteristici este un ideal învechit de mult timp. În limbajul administrației publice, dihotomia politică-administrație nu mai există. În același sens, specialiștii în administrația publică se întreabă și dacă guvernele pot, sau trebuie, să fie administrate ca întreprinderi (Rosenbloom, 2001). În timp ce întreprinderile sunt interesate în primul rând de profit și de cota lor de piață, guvernele trebuie să facă alegeri între valori contradictorii, cum ar fi eficiența, eficacitatea, echitatea și statul de drept. Îmbunătățind eficacitatea sau echitatea, ele își pot pune în pericol uneori eficiența. Când câștigă în echitate, pun în pericol eficiența și eficacitatea. Democrația obligă guvernele să fie receptive față de alegători, iar procesul de alegere este unul politic.

Calitatea guvernării este în cea mai mare parte evaluată folosind definiția elaborată de Banca Mondială, care o descrie ca fiind „tradițiile și instituțiile prin care autoritatea este exercitată într-o țară. Aceasta include procesul prin care guvernele sunt selectate, monitorizate și înlocuite; capacitatea guvernului de a formula și implementa politici eficiente și adecvate, precum și respectul cetățenilor și al statului pentru instituțiile care reglementează interacțiunile sociale și economice". Această definiție subliniază faptul că prosperitatea economică este legată de existența unui nivel minim de stat de drept și de democrație.

Cum măsurăm calitatea guvernării? Indicatorii de guvernanță (WGI) dezvoltați de Institutul Băncii Mondiale oferă o soluție rezonabilă, având în vedere că sunt concepuți pentru a evalua contextul general al guvernanței în țările supuse analizei. Deși acești indicatori au fost obiectul unor critici severe încă din 1996, ei rămân un instrument de referință atâta timp cât nu sunt dezvoltate alternative mai performante. Datorită dificultății în măsurarea calității guvernării și a opiniilor divergente între cercetători privind cea mai bună metodă de evaluare (Knack, Zak, 2003), indicatorii de guvernanță rămân cea mai bună opțiune pentru cercetările empirice.

La rândul său, asistența externă (termenul corect: Asistența Oficială pentru Dezvoltare) reprezintă un instrument tehnic pentru a promova schimbări pozitive în societate, inclusiv prin modernizarea și consolidarea administrației publice. Primele relații contractuale dintre Republica Moldova și UE datează din 1994, când a fost încheiat un acord de parteneriat și de cooperare. Acest acord a constituit baza juridică a relațiilor bilaterale și a deschis calea pentru cooperarea politică, economică și tehnică între părți. Ulterior, relațiile au fost aprofundate prin Politica Europeană de Vecinătate (PEV) și, din 2014, prin Acordul de Asociere, care include și Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (DCFTA). Uniunea Europeană este astăzi cel mai mare donator de asistență financiară nerambursabilă pentru Republica Moldova, oferind sprijin substanțial prin diverse instrumente, precum și prin programe tematice și fonduri destinate societății civile, educației, digitalizării și dezvoltării regionale.

De asemenea, asistența UE este completată de contribuțiile statelor membre și de organizațiile internaționale, având un rol esențial în implementarea reformelor legate de statul de drept, buna guvernare, combaterea corupției și armonizarea legislației naționale cu cea europeană — procese esențiale în contextul obiectivului strategic al Republicii Moldova de aderare la Uniunea Europeană.

Asistența externă din partea UE reprezintă unul dintre instrumentele UE pentru susținerea implementării Agendei de Asociere. Asistența este prevăzută pentru reforma administrației publice, agricultură și dezvoltare rurală, reforma poliției și managementul poliției de frontieră, dezvoltarea capacităților și consolidarea instituțională, societatea civilă. Tipul asistenței pentru dezvoltare poate fi de două feluri: asistență financiară și asistență tehnică, fiecare având potențial diferit de a produce schimbări. Asistența financiară este acordată, în special, de UE și băncile de dezvoltare (BEI, BERD, BDCE). Aceasta este reflectată în bugetul național ca asistență macrofinanciară sau ca mijloace alocate pentru proiecte investiționale și este acordată pentru a sprijini implementarea politicilor Guvernului în domeniul creșterii economice și reducerii sărăciei, integrării europene (eventual, sprijinirea unor strategii sectoriale). Asistența tehnică este oferită

într-un în volum mai mic, cu scopul de a asigura implementarea unor proiecte şi de a sprijini capacităţile instituţiilor ţării recipiente (Lozovanu; 2016:12).

Managementul eficient al asistenţei europene este esenţial în vederea realizării prevederilor Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană şi presupune dezvoltarea cadrului instituţional şi procedural al procesului de atragere a asistenţei externe, precum şi formarea personalului specializat pentru realizarea acestui proces. Experienţa arată că ţările, care nu au acordat acestui domeniu atenţia cuvenită, s-au confruntat cu dificultăţi în procesul de formulare a politicilor şi îndeplinirea obligaţiilor asumate. Sarcina este mai dificilă pentru o ţară precum Republica Moldova, deoarece aceasta trebuie să mobilizeze resurse administrative comparativ mai mari decât alte ţări.

Începând cu 2010, în mare parte, abordarea instrumentelor de alocare a asistenţei externe pentru dezvoltare a presupus combinarea asistenţei financiare (suport bugetar, proiecte investiţionale) şi a asistenţei tehnice (reforma administraţiei publice, oferirea unei expertize pentru a accelera reformele). Acest lucru a permis producerea unor schimbări mai semnificative şi mai rapide. Această abordare mai activă a donatorilor a fost precedată de adoptarea de către Moldova a politicilor (FMI, BM, UE) care coincid cu cerinţele majorităţii donatorilor. Modalitatea precedentă (până în 2004) se sprijinea pe alocarea mai puţin generoasă de asistenţă tehnică pentru îmbunătăţirea guvernanţei. Se referea la reforma administraţiei publice centrale, democraţie şi drepturile omului, asistenţă umanitară, suport macrofinanciar, ceea ce reprezenta mai degrabă o încercare de a stabiliza situaţia şi de a îmbunătăţi instituţiile decât o intenţie reală de a produce rapid schimbări semnificative (Lozovanu; 2016:12).

Totodată, Curtea Europeană de Conturi sublinia în raportul special *Asistenţa acordată de UE pentru consolidarea administraţiei publice în Republica Moldova*, elaborat în 2016, că este necesară îmbunătăţirea modului în care se utilizează condiţionalitatea prin stabilirea unor condiţii clare şi pertinente şi a unor indicatori de performanţă pentru a evalua mai bine rezultatele şi pentru a putea demonstra obţinerea acestora şi o reacţie fermă, proporţională şi rapidă în cazul în care Guvernul Republicii Moldova nu dă dovadă de un angajament suficient în ceea ce priveşte respectarea condiţiilor convenite (Raport, 2016:12).

Uniunea Europeană a susţinut financiar peste 20 de proiecte destinate consolidării autorităţilor publice centrale, dintre care şapte au vizat sectorul justiţiei, iar trei proiecte consecutive au avut ca scop oferirea de consiliere politică la nivel înalt ministerelor din Republica Moldova – cunoscute sub denumirea de EUHLPAM (European Union High Level Policy Advice Mission to the Republic of Moldova). De asemenea, au fost implementate mai multe proiecte menite să sprijine activitatea Cancelariei de Stat, instituţia centrală responsabilă de coordonarea asistenţei externe în Republica Moldova.

În ceea ce priveşte proiectele de înfrăţire instituţională, s-a observat că structura şi conţinutul acestora nu corespundeau întotdeauna necesităţilor sau obiectivelor reale ale administraţiei publice moldoveneşti. Totodată, capacitatea administrativă naţională s-a dovedit uneori insuficientă pentru o gestionare eficientă a acestor programe. Pentru a remedia aceste deficienţe, au fost organizate sesiuni de instruire, precum şi mese rotunde şi prezentări dedicate funcţionarilor publici, în cadrul unui proiect de asistenţă tehnică.

S-au semnalat, de asemenea, anumite lacune în implementarea proiectului EUHL-PAM, întrucât o parte dintre consultanții implicați au fost detașați în instituții relevante pentru administrarea finanțelor publice, precum Inspectoratul Fiscal de Stat, însă niciun consultant nu a fost repartizat în cadrul celor trei instituții direct implicate în derularea programului de sprijin bugetar sectorial – Curtea de Conturi, Ministerul Finanțelor și Parlamentul (Raport, 2016:29).

În mod teoretic, se poate considera că, odată cu creșterea volumului de asistență externă oferită unei țări, calitatea guvernării tinde să se amelioreze. În acest context, urmărim să identificăm existența unei posibile corelații directe între sprijinul extern acordat Republicii Moldova de către partenerii de dezvoltare și progresul înregistrat în calitatea guvernării, conform indicatorilor de guvernanță stabiliți de Banca Mondială. Această analiză are drept scop evaluarea eficienței asistenței externe în promovarea principiilor bunei guvernări.

Indicatorii de guvernanță ai Băncii Mondiale pentru Moldova în 1996 (la scurt timp după ce și-a câștigat independența față de Uniunea Sovietică) și în 2023 (cele mai recente date) (Raport, 2024) reprezintă punctele de referință pe care le vom avea în vedere, dar si două valori intermediare, care să ne permită să urmărim cum a evoluat calitatea guvernării în funcție de asistența externă acordată R. Moldova. Anii 2016 și 2019 (Asistența, 2021) au fost selectați ca repere intermediare pentru analiza preconizată deoarece au fost marcate de schimbări de guvern care au influențat interacțiunea cu partenerii de dezvoltare. Totodată, în 2016, Curtea Europeană de Conturi a publicat un raport special intitulat „Asistența acordată de UE pentru consolidarea administrației publice în Republica Moldova" (Raport, 2016). Acest raport s-a concentrat în mod special pe aspectele legate de administrația publică, lege și justiție, oferind o evaluare valoroasă a impactului asistenței externe asupra reformelor din aceste domenii.

Declararea independenței Republicii Moldova, odată cu destrămarea Uniunii Sovietice, a plasat țara într-un nou context de cooperare internațională. Astfel, Republica Moldova a devenit un stat independent, având capacitatea de a-și afirma și dezvolta, conform principiilor suveranității și integrității teritoriale, propria identitate politică, economică, socială și culturală, în funcție de prioritățile sale naționale. În același timp, acest nou statut a oferit Republicii Moldova oportunitatea de a-și diversifica colaborarea cu partenerii externi. Rolul acestora a devenit esențial, având în vedere că Declarația de Independență a fost urmată de tranziția de la economia planificată la economia de piață, o schimbare care a presupus o experiență nouă pentru țară, atât pe plan politic, cât și economic și social.

Urmărind evoluția și fluctuațiile fiecărui indicator în urma procesării datelor oferite de WGI al Băncii Mondiale, a fost elaborată diagrama totalizatoare pentru a putea vizualiza mai ușor care dintre acești indicatori au suferit schimbări considerabile și perioada în care acestea au avut loc. Această analiză va fi utilă pentru a vedea și impactul asistenței externe asupra evoluției calității guvernării.

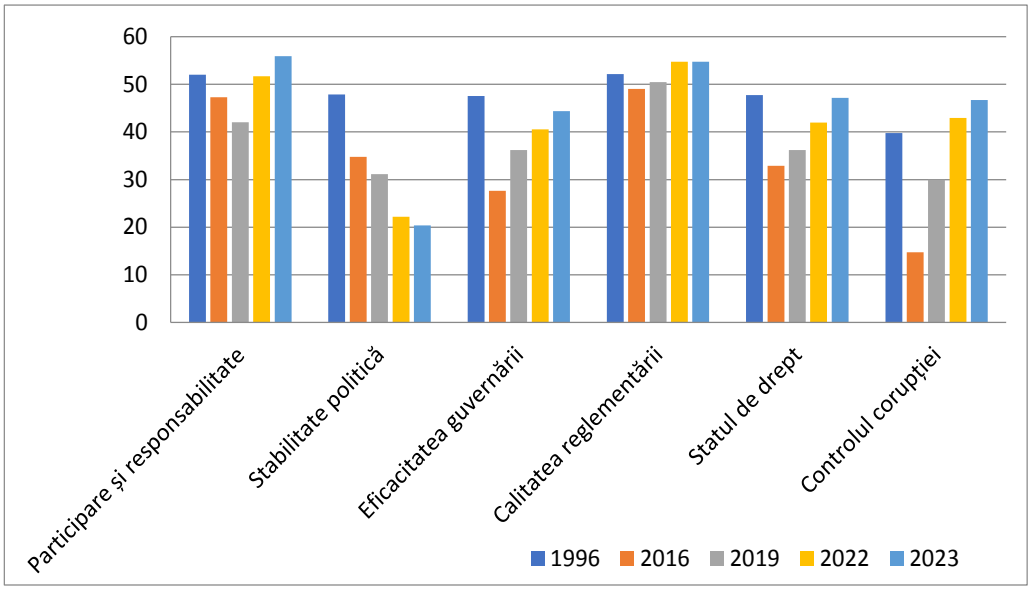
Analiza indicatorilor de guvernanță pentru anii 1996 - 2023 relevă îmbunătățiri modeste în două domenii: calitatea reglementării și controlul corupției. În ceea ce privește participarea și responsabilitatea, nu s-au înregistrat schimbări semnificative. Totodată, s-au observat scăderi în alte trei domenii: stabilitatea politică, eficacitatea guvernării și statul de drept.

Nu avem informații privind asistența externă primită de Republica Moldova în anul 1996, dar cunoaștem valoarea indicatorilor de guvernanță pentru acest an, care s-au dovedit a fi semnificativă comparativ cu parcursul ulterior.

În anul 2016, țara a beneficiat de un sprijin din partea partenerilor de dezvoltare în valoare de 245.605.895,86 Euro (Platforma, 2025). Acesta a venit sub forma suportului bugetar, suportului pentru proiecte și asistenței tehnice. Totuși, indicatorii de guvernanță înregistrează valori scăzute comparativ cu anul 1996, în special la capitolul stabilitate politică, eficacitatea guvernării, statul de drept și, în mod deosebit, controlul corupției.

În 2019 volumul asistenței externe acordate R.Moldova a constituit 422 mil. Euro (Asistența, 2021), cu circa 176.394.104 Euro mai mult decât în 2016. Indicatorii de guvernanță înregistrează creșteri semnificative la capitolul eficacitatea guvernării și controlul corupției, dar și o ameliorare ușoară la calitatea reglementărilor și statul de drept. Totuși, s-au înregistrat scăderi în ceea ce privește responsabilitatea/participarea și stabilitatea politică.

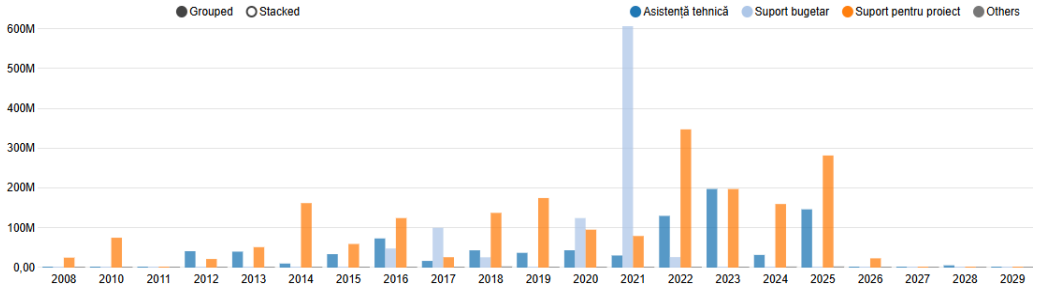
Calitatea guvernării în R.Moldova 1996-2023



Sursa: elaborat de autor în baza *Worldwide Governance Indicators*

In anul 2023 volumul asistenței externe debursate Republicii Moldova a totalizat 1 768,3 mil. Euro (Raport, 2024). Comparativ cu 2019 s-au atestat creșteri ale tuturor indicatorilor de guvernanță cu excepția stabilității politice. Considerăm că invazia Rusiei în Ucraina a jucat un rol esențial în scăderea valorii acestui indicator. Cu toate acestea, dacă ar exista o corelație directă între volumul asistenței externe și îmbunătățirea calității guvernării, ne-am fi așteptat la rezultate mai semnificative.

Asistența externă oferită R.Moldova 2008-2023



Sursa: https://amp.gov.md/TEMPLATE/ampTemplate/dashboard/build/index.html

De ce se întâmplă acest lucru? De ce creșterea cuantumului asistenței externe nu se traduce și într-o creștere sustenabilă a calității guvernării? Mai mulți experți rămân la ideea că ajutoarele externe pur și simplu nu funcționează, deoarece mai multe ajutoare nu produc mai multă creștere. De fapt, ajutoarele pot împiedica dezvoltarea economică prin susținerea guvernelor și politicilor slabe.

Dacă e să comparăm indicatorii guvernanței pentru anul 1996 cu cei pentru anul 2023, ajungem la concluzia că Moldova nu a valorificat în mod adecvat independența sa, cel puțin din perspectiva calității guvernării (Mitchell, 2024).

După o experiență de decenii de asistență pentru dezvoltare, raționamentele pentru furnizarea acestei asistențe sunt departe de a fi clare. Deși donatorii oferă ajutoare financiare guvernelor din țările în curs de dezvoltare cu scopul de a sprijini bunăstarea și a asigura guvernarea democratică a acestora, nu se atestă o corelație directă dintre volumul asistenței financiare alocate și calitatea guvernării.

Problemele pe care ajutoarele ar trebui să le rezolve și întrebările legate de faptul dacă ajutoarele au sau nu un avantaj în raport cu alte politici au fost ignorate în cadrul dezbaterii despre eficacitatea ajutoarelor. Faptul că ajutoarele, în anumite circumstanțe, pot scoate un număr mare de persoane din sărăcie ar putea părea un răspuns suficient la întrebarea „de ce să oferim ajutoare?”. Totuși, asemenea rezultate, deși necesare, nu sunt suficiente. În acest context D. Mitchell consideră că ”dacă politicienii insistă să trimită bani de la contribuabili către alte națiuni (fie pentru a se simți bine, fie pentru a câștiga prieteni), fondurile ar trebui să fie legate de ceva concret, cum ar fi scoruri mai bune la indicatorii de guvernanță ai Băncii Mondiale (Mitchell, 2024).

De mult timp s-a sugerat că prin aplicarea condiționalității ex-ante donatorii ar putea îmbunătăți eficiența cheltuielilor publice. Este evident că donatorii își doresc să creadă că acest rol le revine, dar această justificare a fost în mod clar invalidată de cercetările empirice din literatura privind eficacitatea ajutoarelor pentru dezvoltare, atât la nivel macroeconomic, cât și instituțional. Totuși, donatorii nu au reușit să dezvolte tehnicile de angajament necesare pentru a transforma beneficiile teoretice ale condiționalității ex-ante în realitate.

O altă justificare constă în faptul că ajutoarele externe pot avea un efect stimulativ asupra statelor beneficiare. Pentru ca acest efect să se manifeste în mod real, este important ca regulile impuse de donatori, prin care alocarea fondurilor este corelată cu

performanțele anterioare ale beneficiarilor, să fie clare, transparente și credibile**.** În acest context, evaluarea condiționalității bazate pe performanță poate fi abordată din această perspectivă. Uniunea Europeană a implementat deja inițiative menite să coreleze acordarea asistenței cu rezultatele obținute**,** consolidând astfel principiul responsabilității și eficienței în utilizarea fondurilor.

Al doilea mandat al lui Donald Trump a marcat sfârșitul ajutorului American pentru dezvoltare. În februarie 2025, președintele Trump a anunțat înghețarea programelor americane de dezvoltare, precum și închiderea Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID), inițial provizorie, apoi definitivă. Această decizie a zguduit sectorul umanitar și de dezvoltare, mai ales că a venit după anunțuri precedente privind reducerea bugetelor alocate ajutorului pentru dezvoltare de către mai multe state europene – Suedia, Țările de Jos, Germania și, mai ales, Franța, care se remarcă printr-o scădere record de 34% preconizată pentru 2025. Noua administrație americană a justificat această măsură printr-o serie de argumente politice, economice și ideologice: strategia de reducere a cheltuielilor publice, punerea sub semnul întrebării a eficienței, utilității și transparenței unui tip de politică publică orientată spre exterior și dorința de a prelua controlul asupra unor organizații acuzate de „wokism".

De fapt, „criza" actuală prin care trece sectorul ajutorului internațional vizează în primul rând donatorii din Nord, în timp ce așa-numiții donatori „emergenți" (China, Turcia, Qatar și alții) se poziționează ca noi finanțatori și operatori ai proiectelor de dezvoltare (Carbonnier, 2012; Dreher et al., 2022), promovând în același timp o dinamică „Sud-Sud" menită să fie mai orizontală și echitabilă. Aceste dinamici reflectă configurațiile relaționale ale ajutorului internațional, în cadrul cărora intră în conflict — sau, dimpotrivă, în complementaritate — logica guvernelor naționale și politicile globale. Numeroase studii au arătat că elaborarea și implementarea acestor mecanisme sunt supuse unor lupte locale, atât în țările donatoare, cât și în cele beneficiare (Appe, Pallas, 2018).

Printre controversele cele mai frecvente se numără și problemele legate de eficiența ajutorului și de efectele acestuia. Dezbaterile privind lipsa de transparență și responsabilitate în cadrul programelor de dezvoltare au condus la apariția unor norme și practici noi în rândul actorilor din domeniu. Astfel, ONG-urile sunt supuse unei presiuni constante de evaluare a activităților lor, de „capitalizare" a experiențelor acumulate, de implementare a „instrumentelor de calitate" și de măsurare a „impactului" lor asupra societății, instrumentele statistice jucând aici un rol central (Samuel, Nubukpo, 2020).

Aceste dinamici evidențiază managerializarea tot mai accentuată a ONG-urilor, sectorul ajutorului nefiind ocolit de logica Noului Management Public (Doligez, 2020). La fel ca și administrația publică, sectorul ajutorului internațional este acuzat de birocrație excesivă, inerție instituțională și incapacitate de reformă Conform discursului neoliberal dominant astăzi, acesta ar trebui să devină mai flexibil, adaptabil și efficient (Easterly, 2002).

În concluzie, subliniem că ajutoarele externe reprezintă un instrument important în procesele de dezvoltare și un stimulent pentru creșterea calității guvernării. Dar este dificil să stabilim o corelație directă dintre volumul asistenței financiare alocate și calitatea guvernării pentru țările care se bucură de asistență financiară pentru dezvoltare. Creșterea numărului de proiecte axate pe eficacitatea guvernării și a cheltuielilor în

acest domeniu este un semn pozitiv și semnificativ al stabilității politice. Dar această „îmbunătățire" nu este întotdeauna legată de proiectele de asistență externă și ilustrează uneori, dimpotrivă, o absență a schimbării de regim. Acest indicator nu specifică faptul că conducerea țării trebuie să fie democratică; ea trebuie doar să fie stabilă.

S-a constatat că proiectele axate pe lege și justiție nu reușesc întotdeauna să reducă corupția. Este dificil să se stabilească dacă o creștere a ajutoarelor conduce la o combatere mai eficientă a corupției sau dacă asistența externă în domeniul legii și justiției abordează problema corupției în mod corespunzător. Cu toate acestea, creșterea cheltuielilor pentru proiectele în acest domeniu conduce, în general, la progrese semnificative și pozitive în ceea ce privește participarea și responsabilitatea. În prezent, se sugerează că aceste proiecte vizează, fără îndoială, restructurări extinse ale sistemului judiciar.

Analiza realizată subliniază persistența necesității de a ameliora calitatea administrației publice în Republica Moldova ca o condiție esențială pentru o guvernare eficientă. Chiar dacă în ultimii ani sistemul administrației publice din Republica Moldova a fost supus unor reforme, și s-a bucurat de o asistență financiară solidă, capacitatea acestuia de a servi cetățenii și de a sprijini creșterea economică a țării rămâne modestă. Asistență financiară externă, chiar și în volume mari nu se traduce direct într-o bună guvernare în lipsa responsabilității pentru rezultate, distribuirea necorespunzătoare a rolurilor între instituții, deficiențe în structura organizațională, lipsa de stimulente pentru atragerea de profesioniști competenți și dedicați în sectorul public, precum și un nivel ridicat de politizare a administrației publice, toate contribuind la calitatea mediocră a guvernării.

În ansamblu este esențial ca specialiștii să folosească vasta experiență acumulată în administrația publică pentru a analiza de ce proiectele din acest sector nu obțin rezultate consistente. Experții în administrația publică înțeleg că teoria și practica acestui domeniu se bazează pe principii de eficiență, eficacitate, echitate și stat de drept. Nu poate fi trecută cu vederea importanța acestor principii fundamentale, problemele legate de monitorizarea implementării și, eventual, contribuția la îmbunătățirea rezultatelor proiectelor.

Concluziile literaturii de specialitate sugerează că asistența externă nu poate fi considerată o soluție automată pentru consolidarea instituțiilor. Volumul ajutorului nu se traduce în mod automat într-o ameliorare a guvernanței, dimpotrivă, în absența unei strategii coerente, a coerenței instituționale și a unui cadru de responsabilitate, fluxurile externe de resurse pot rămâne ineficiente sau chiar contraproductive. Aceasta evidențiază că relația dintre asistența externă și calitatea guvernanței nu este direct proporțională, ci depinde de o serie de factori contextuali, cum ar fi stabilitatea politică, capacitatea administrativă și angajamentul guvernului beneficiar.

În consecință, politicile de dezvoltare ar trebui să pună accent pe condiționalitate inteligentă, transparență și parteneriat real între donatori și statele beneficiare, mai degrabă decât să se bazeze exclusiv pe transferuri financiare masive. Strategiile eficiente implică nu doar alocarea resurselor, ci și integrarea ajutorului în prioritățile interne ale statului, monitorizarea atentă a rezultatelor și asigurarea unei legături clare între resursele primite și reformele instituționale.

Mai mult, cercetările viitoare trebuie să facă distincția între tipurile de asistență, cum ar fi ajutorul tehnic, ajutorul bugetar și asistența umanitară, deoarece efectele lor

asupra guvernanței sunt radical diferite. În timp ce ajutorul tehnic poate sprijini capacitatea instituțională și formarea resurselor umane, ajutorul bugetar riscă să reducă presiunea internă pentru reforme, iar asistența umanitară, deși vitală pe termen scurt, are un impact limitat asupra consolidării instituțiilor pe termen lung. Această perspectivă subliniază necesitatea unui design atent al politicilor de asistență, adaptat contextului fiecărei țări, pentru a transforma resursele externe în instrumente eficiente de îmbunătățire a calității guvernării.

BIBLIOGRAFIE

Appe S., Pallas Ch.L. (2018), Aid Reduction and Local Civil Society: Causes, Comparisons, and Consequences, https://digitalcommons.kennesaw.edu/facpubs/4148/ (accesat la 15.07.2025)

Asistența externă pentru Republica Moldova în anul 2019 (2021), https://mf.cloud.gov.md/index.php/s/xJiHdfYExdnLQmT?dir=/&editing=false&openfile=true (accesat la 18.06.2025)

Burnside, C., Dollar, D. (2004), Aid, policies, and growth : revisiting the evidence. In: Policy Research Working Paper, 2004, Series 3251, The World Bank, https://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/3251.html (accesat la 15.06.2025)

Carbonnier G. (2012), International Development Policy: Aid, Emerging Economies and Global Policies. Palgrave Macmillan, 2012.

Chauvet L., Cogneau D., Naudet J.-D. (2008), Sélectivité et égalité des chances dans l'allocation de l'aide internationale. Une analyse de la dernière decennia, https://ideas.repec.org/a/cai/ecoldc/ecop_186_0023.html (accesat la 15.06.2025)

Collier, P., Dollar, D. (2002), Aid Allocation and Poverty Reduction. In: European Economic Review, 2002, 48, p.1475-1500, https://www.scirp.org/reference/referencespapers?referenceid=2097783 (accesat la 25.06.2025)

Coopération pour le Développement : Rapport (2007), https://www.oecd.org/fr/publications/cooperation-pour-le-developpement-rapport-2007_dcr-2007-fr.html (accesat la 1.06.2025)

De Moura Castro C. (2002), The World Bank Policies: Damned if you do, damned if you don't. In: Comparative education, 2002, vol.38, issue 4, https://www.researchgate.net/publication/233304716_The_World_Bank_Policies_Damned_if_you_do_damned_if_you_don't (accesat la 28.06.2025)

Dijkstra G. (2018), Aid and good governance: Examining aggregate unintended effects of aid, https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0149718917302975?via%3Dihub (accesat la 7.06.2025)

Dolan, J., Rosenbloom, D. (2003), Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies. 2003, https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9781315541471/representative-bureaucracy-david-rosenbloom-julie-dolan (accesat la 15.07.2025)

Doligez F. (2020), L'aide au développement à l'épreuve des stratégies absurdes. Revue internationale des études du développement, n° 241 (1), 87-111, https://shs.cairn.info/revue-internationale-des-etudes-du-developpement-2020-1-page-87?lang=fr&tab=sujets-proches (accesat la 1.07.2025)

Dreher, A., Fuchs, A., Parks, B., Strange, A., & Tierney, M. (2022), Banking on Beijing: The Aims and Impacts of China's Overseas Development Program. Cambridge: Cambridge University Press, https://www.aiddata.org/publications/banking-on-beijing-the-aims-and-impacts-of-chinas-overseas-development-program (accesat la 15.07.2025)

Easterly W. (2002), The cartel of good intentions: the problem of bureaucracy in foreign aid. The Journal of Policy Reform, 5 (4), 223-250, https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1384128032000096823 (accesat la 18.07.2025)

Glaeser, E. L., La Porta, R., Lopez-de-Silane, F., Shleifer, A. (2004), Do Institutions Cause Growth? 2004, https://www.nber.org/papers/w10568 (accesat la 11.07.2025)

Gröning S., Busse M. (2009), Does foreign aid improve governance? Economics Letters, 2009, vol. 104, issue 2, p. 76-78, https://econpapers.repec.org/article/eeeecolet/v_3a104_3ay_3a2009_3ai_3a2_3ap_3a76-78.htm (accesat la 2.06.2025)

Guillaumont P., McGillivray M., Wagner L. (2013), Performance Assessment: How it Depends on Structural Economic Vulnerabilty and Human Capital. Implications for the Allocation of Aid, Working Papers P71, FERDI, https://ideas.repec.org/p/fdi/wpaper/489.html (accesat la 10.06.2025)

Gunning J. W. (2005), Pourquoi donner de l'aide ? In: Revue Internationales des sciences administratives, 2005, 2-3 (vol.13), p.7-50, https://www.cairn.info/revue-d-economie-du-developpement-2005-2-page-7.htm (accesat la 2.06.2025)

Harrigan, J. , Wang, Ch., El-Said, H. (2006), The economic and political determinants of IMF and world bank lending in the Middle East and North Africa. In: World Development, 2006, vol. 34, issue 2, 247-270, https://econpapers.repec.org/article/eeewdevel/v_3a34_3ay_3a2006_3ai_3a2_3ap_3a247-270.htm

Heckelman J.C., Knack S. (2009), Aid, economic freedom, and growth, Contemporary Economic Policy, 2009, vol. 27, issue 1, 46-53, https://econpapers.repec.org/article/blacoecpo/v_3a27_3ay_3a2009_3ai_3a1_3ap_3a46-53.htm (accesat la 2.06.2025)

Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home (accesat la 2.06.2025)

Knack S. **(**2001), Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests. Southern Economic Journal, Vol. 68, No. 2 , 2001, pp. 310-329, https://www.jstor.org/stable/1061596 (accesat la 4.06.2025)

Knack, S., Zak, P. J. (2003), Building Trust: Public Policy, Interpersonal Trust, and Economic Development. In: Supreme Court Economic Review. 2003, Vol. 10, The Rule of Law, Freedom, and Prosperity, pp. 91-107, https://www.jstor.org/stable/1147139 (accesat la 27.07.2025)

Lipsky, M. (1980), Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, 1980, https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/003232928001000113 (accesat la 10.08.2025)

Lozovanu, V. (2016), Potențialul asistenței externe: mai poate mecanismul de condiționare promova reformele în Republica Moldova? IDIS "Viitorul", Chișinău, 2016.

Making Services Work for Poor People (2004), World development report 2004, https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/b34c6637-9b66-570d-9df2-63c004f2860b/content (accesat la 25.07.2025)

Mitchell, D. (2024), Foreign aid and conditionality, https://danieljmitchell.wordpress.com/2024/06/24/foreign-aid-and-conditionality/ (accesat la 7.08.2025)

Moloney, K. (2009), L'administration publique et la gouvernance: analyse au niveau sectoriel de l'aide offerte par la Banque Mondiale. In: Revue Internationales des sciences administratives, 2009/4, vol.75, p.669-690, https://shs.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2009-4-page-669?lang=fr (accesat la 1.08.2025)

Platforma pentru gestiunea asistenței externe (2025), https://amp.gov.md/TEMPLATE/ampTemplate/dashboard/build/index.html (accesat la 13.07.2025)

Rajan, G.R., Subramanian, A. (2005), Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show? The Review of Economics and Statistics, MIT Press, vol. 90(4), pages 643-665, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w11513/w11513.pdf (accesat la 4.06.2025)

Raport special Asistența acordată de UE pentru consolidarea administrației publice în Republica Moldova (2016), Curtea de Conturi Europeană, Luxembourg, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_13/SR_MOLDOVA_RO.pdf (accesat la 11.07.2025)

Raportul anual privind asistența externă oferită Republicii Moldova în anul 2023 (2024), https://www.mf.gov.md/sites/default/files/Raport%20privind%20asistenta%20externa%202023.pdf (accesat la 12.08.2025)

Samuel B., Nubukpo K. (2020), Tournant néolibéral et consolidation de la bureaucratie transnationale. Note de recherche sur les statisticiens et économistes en Afrique de l'Ouest francophone. Actes de la recherche en sciences sociales, n° 234 (4), 50-65. https://shs.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2020-4-page-50?lang=fr (accesat la 25.08.2025)

Stiglitz, J. (2002), Globalization and Its Discontents. Edition Paperback, 2002.

CZU: 342.849.13:327.58(478) https://doi.org/10.59295/pas2025.07

VOTUL PRIN CORESPONDENȚĂ: OPORTUNITĂȚI ȘI RISCURI DE APLICARE ÎN REPUBLICA MOLDOVA ÎN LUMINA PRACTICILOR INTERNAȚIONALE ȘI NAȚIONALE

Igor BUCATARU[11]

Abstract. ***This article examines the opportunities and risks associated with the implementation of postal voting in the Republic of Moldova, drawing on both international experiences and the current national context (national elections 2024 and 2025). The introduction of postal voting represents an important step toward expanding electoral participation and ensuring the inclusiveness of the democratic process. The study explores how postal voting could enhance accessibility for citizens residing abroad and for those facing mobility constraints, while also identifying potential challenges related to security, voter identification, and the integrity of ballot transmission. By analyzing comparative practices from European and non-European states, the research highlights best models that could inform Moldova's electoral reform agenda. At the same time, it emphasizes the need for robust institutional capacities, transparent procedures, and public trust to prevent fraud and manipulation. The findings suggest that the adoption of postal voting in Moldova requires a careful balance between innovation, administrative preparedness, and safeguards to protect the secrecy and authenticity of the vote.***

Keywords: *postal voting; electoral reform; voter accessibility; diaspora voting; election integrity; ballot security; voter identification; democratic participation; electoral administration; comparative electoral systems; remote voting; Republic of Moldova; electoral trust; electoral modernization.*

Argument în favoarea mecanismelor alternative de vot pentru Republica Moldova. Alegerile prezidențiale din 2020 și cele din 2024 au marcat un moment de referință pentru participarea electorală a cetățenilor Republicii Moldova aflați peste hotare. În turul al doilea al scrutinelor au fost înregistrați 263.177, respectiv, 329.916 de alegători din diasporă, ceea ce reprezintă aproape 20% din numărul total al participanților la vot, fiind vorba de cele mai înalte prezențe înregistrată în afara țării din 1994 încoace.

Deja la alegerile parlamentare din 28 septembrie 2025 procesul de votare peste hotare s-a desfășurat în 301 de secții de votare, iarăși un număr record pentru procesul electoral din Republica Moldova. În contextul în care Comisia Electorală Centrală (CEC) a constituit cel mai mare număr de secții din istoria alegerilor naționale, organizarea scrutinului a fost marcată de dificultăți logistice semnificative. Cel mai simplu exemplu este că procesul de certificare a funcționarilor electorali s-a prelungit cu circa 20 de zile, desfășurându-se până pe data de 26 septembrie, cu o zi înainte de alegeri. Altfel spus, pe 26 septembrie încă nu fusese finalizat procesul de completare a birourilor electorale ale secțiilor de votare.

Creșterea constantă a numărului de alegători moldoveni aflați peste hotare face tot mai dificilă asigurarea dreptului la vot exclusiv prin intermediul secțiilor de votare fizice.

[11] Conferențiar universitar, Univrsitatea de Stat din Moldova E-mail: igor.bucătaru@usm.md…

Întrucât numărul acestora nu poate fi extins la infinit, devine evidentă necesitatea introducerii unor mecanisme alternative de vot, care să respecte principiile fundamentale ale votului secret, universal și liber exprimat.

În aceste condiții în calitate de soluție apare necesitatea implementării mecanismelor alternative de vot, care ar crea condiții suplimentare de vot pentru cetățenii din diasporă. Printre soluțiile propuse s-au numărat extinderea duratei de votare (de exemplu, pe durata a două zile) și introducerea metodelor alternative de vot – votul prin corespondență, votul anticipat sau votul electronic.

Adoptarea noului Cod Electoral în 2022 a reprezentat un pas important în direcția modernizării procesului electoral, prin instituționalizarea votării pe durata a două zile. În același timp, deși Comisia Electorală Centrală a susținut activ ideea implementării votului prin Internet, această opțiune nu a întrunit consens politic, în principal din cauza riscurilor de securitate cibernetică și a contextului regional instabil marcat de războiul hibrid.

Experiențe internaționale de implementare a votului prin corespondență. În contextul tendințelor descrise mai sus, votul prin corespondență se conturează drept o alternativă mai realistă și mai sigură. Această formă de vot se bazează pe transmiterea buletinelor de vot prin intermediul serviciilor poștale, fie în interiorul țării, fie între state, oferind posibilitatea exercitării dreptului de vot în condiții de distanță geografică, dizabilitate, constrângeri profesionale sau situații excepționale, cum ar fi pandemia COVID-19.

În ultimele decenii, numeroase state au extins formele tradiționale de participare electorală, introducând mecanisme alternative de votare care să răspundă nevoilor societăților tot mai mobile și digitalizate. Dintre acestea, votul prin corespondență (mail voting sau postal voting) s-a impus ca una dintre cele mai frecvente și mai sigure metode utilizate pentru a facilita participarea alegătorilor care nu pot fi prezenți fizic la secțiile de votare.

Experiențele internaționale arată că votul prin corespondență poate spori accesibilitatea procesului electoral, contribuind la creșterea participării și consolidarea principiului universalității votului. Totuși, succesul implementării depinde de un cadru normativ clar, de capacitatea administrativă a autorităților electorale și de nivelul de încredere publică în integritatea procesului.

Conform bazei de date a organizației IDEA International, care analizează practicile electorale din aproximativ 216 state, 73% dintre țări permit o formă de vot din străinătate. Dintre acestea, 109 state utilizează votul în secțiile diplomatice sau consulare, iar 53 de state aplică votul prin corespondență. În Uniunea Europeană, 13 state membre oferă această posibilitate, fapt ce confirmă viabilitatea și compatibilitatea acestui mecanism cu standardele democratice internaționale (European elections, 2024).

Pornind de la aceste evoluții sunt de părere că subliniez importanța extinderii accesului la vot pentru alegătorii aflați peste hotare, inclusiv prin adoptarea și implementarea votului prin corespondență. Totodată, sunt de părere că orice metodă alternativă de vot trebuie introdusă cu respectarea strictă a prevederilor constituționale, a standardelor internaționale și a principiilor de transparență și securitate electorală. În acest sens, este esențială o analiză detaliată a cadrului normativ propus, inclusiv în ceea ce privește aspectele de logistică electorală, protecția datelor personale și integritatea procesului de numărare a voturilor.

Practicile internaționale arată că nu există un model unic de aplicare a votului prin corespondență. Statele au adaptat procedurile în funcție de contextul juridic, infrastructura poștală, cultura democratică și nivelul de digitalizare. În mod general, pot fi distinse două mari tipuri de aplicare:

– *Votul prin corespondență intern*, destinat alegătorilor aflați în interiorul țării, dar care nu pot vota personal (din motive medicale, profesionale sau de mobilitate).
– *Votul prin corespondență extern*, aplicat în special pentru cetățenii aflați în străinătate (diaspora electorală).

Majoritatea țărilor europene utilizează votul prin corespondență în scop extern, în timp ce unele democrații consolidate, precum Statele Unite sau Elveția, îl aplică la scară largă și pentru alegătorii rezidenți în țară.

În Uniunea Europeană, votul prin corespondență este reglementat diferit de la stat la stat, dar tinde să devină o practică tot mai acceptată. Germania este un exemplu de bună practică în materie de stabilitate și încredere. Votul prin corespondență a fost introdus încă din anii ’50, iar în prezent peste 30% dintre alegători optează constant pentru această metodă. Procedura este simplă: alegătorul solicită buletinul, îl completează și îl expediază în plic sigilat către autoritatea electorală. Toate etapele sunt reglementate strict, iar serviciile poștale joacă un rol esențial în garantarea integrității votului.

Franța aplică votul prin corespondență exclusiv pentru alegătorii din diaspora, iar transmiterea buletinelor este gestionată prin intermediul ambasadelor și consulatelor. În Italia, votul prin corespondență pentru cetățenii rezidenți în străinătate a fost introdus în 2001, iar responsabilitatea organizării revine Ministerului Afacerilor Externe. Sistemul italian a fost apreciat pentru accesibilitate, dar criticat pentru lipsa unui control riguros al listelor electorale din străinătate, ceea ce poate genera riscuri legate de securitatea votului.

În Elveția, votul prin corespondență a devenit forma predominantă de vot, peste 90% dintre alegători utilizând acest mecanism. Succesul elvețian se explică prin încrederea instituțională ridicată, infrastructura poștală performantă și cooperarea între autoritățile locale și cele federale. Procesul este transparent, iar verificarea semnăturilor pe plicurile de vot constituie o garanție importantă a autenticității.

Elaborarea cadrului normativ relevant implementării votului prin corespondență în Republica Moldova. În aprilie 2024, cu doar câteva luni de zile înainte de ziua alegerilor prezidențiale și ale referendumului constituțional, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat Legea cu privire la implementarea parțială a votului prin corespondență (Lege, 2024). Cu referire la conținutul actului normativ, în esență, legea a fost inspirată din experiența internațională în domeniul implementării votului prin corespondență pentru alegătorii din străinătate, și în special din experiența Poloniei. Potrivit procedurilor, plicurile cu voturile exprimate sunt recepționate de către misiunile diplomatice și oficiile consulare de peste hotare, respectiv calea de la alegător la oficialii electorali este una mai scurtă. Decât de exemplu dacă plicurile ar fi fost necesar să revină în Republica Moldova, după exemplul practicilor aplicate de România. Suplimentar, legea a fost avizată, în general pozitiv, și de către Comisia de la Veneția (Opinion, 2024). Totuși, unii experți și reprezentanți ai societății civile au subliniat că dincolo de conținutul legii, există unele rezerve față de calitatea procesului decizional, precum și față de geografia aplicabilității

(Opinia Promo-LEX, 2024). Aspectele problematice pe partea de calitate a procesului decizional se referă la:

- includerea întârziată pe agenda publică a subiectului votului prin corespondență. Includerea tardivă pe agenda publică a subiectului privind votul prin corespondență ridică semne de întrebare asupra predictibilității și coerenței procesului legislativ. Pentru a asigura un cadru normativ consolidat și sustenabil, reglementările electorale nu ar trebui să fie determinate de interese sau circumstanțe politice de moment. În spiritul principiilor statului de drept, introducerea unui nou mecanism de participare la vot, concomitent cu instituirea unor structuri electorale suplimentare, reprezintă modificări majore care nu ar trebui aprobate cu doar câteva luni înaintea începerii perioadei electorale. Argumentele invocate de autorii proiectului pentru justificarea elaborării acestuia par a fi fost la fel de valabile încă din etapa de elaborare a Codului electoral din 2022, semnat, în mare parte, de aceiași autori..
- transparență insuficientă în procesul de elaborare a proiectului de lege. Totodată, procesul de elaborare a proiectului de lege s-a caracterizat printr-un nivel insuficient de transparență. Dacă în cazul pilotării votului prin internet Comisia Electorală Centrală a comunicat public într-o anumită măsură, în ceea ce privește votul prin corespondență nu a existat o informare corespunzătoare. De asemenea, autorii nu au prezentat niciun studiu de fezabilitate, plan de acțiuni, caiet de sarcini sau alte documente relevante pentru implementarea unui mecanism atât de complex;
- lipsa eforturilor pentru asigurarea unui consens național pe subiectul implementării votului prin corespondență. Se remarcă, de asemenea, lipsa demersurilor orientate spre obținerea unui consens național privind introducerea votului prin corespondență. Nu au fost organizate dezbateri sau consultări publice cu partidele politice, societatea civilă sau comunitățile de alegători din străinătate înainte de înregistrarea proiectului de lege. Având în vedere sensibilitatea politică a subiectului, este esențial ca adoptarea unei astfel de măsuri să se bazeze pe discuții largi, transparente și non-populiste, implicând toate instituțiile și actorii relevanți.;

În ceea ce privește aria geografică de aplicabilitate, autorii proiectului din start au limitat numărul de state și nu au mers pe ideea aplicabilității „universale". De principiu, această abordare ar avea logică din perspectiva unei mai bune pregătiri a procesului de vot. Pe de altă parte, nu este bine de limitat accesul pentru majoritatea alegătorilor de peste hotare și de oferit pentru o mică parte.

Într-un final, reieșind din perioada scurtă ce era până la alegerile prezidențiale și referendumul constituțional din 2024, consider că această decizie a fost una justă. Faptul că Comisia Electorală Centrală a elaborat cadrul normativ deja după demararea perioadei electorale, arată că timpul rămas până la alegeri era insuficient pentru o organizare și desfășurare plenară a votului prin corespondență.

CEC a fost impus de situație să pregătească într-un timp scurt cadrul normativ. Parlamentul trebuia să adopte o decizie în sensul implementării votului prin corespondență cu cel puțin un an înainte de alegeri nu doar cu câteva luni.

O concluzie cu privire la adoptarea deciziei de implementare a votului prin corespondență ar fi, că decizia politică trebuia adoptată cu mult mai înainte pentru a oferi posibilitatea organelor electorale și misiunilor diplomatice să se pregătească suficient.

Experiența de aplicare a Republicii Moldova (alegerile prezidențiale 2024 și cele parlamentare din 2025). Republica Moldova a implementat votul prin corespondență la alegerile prezidențiale și referendumul republican constituțional din anul 2024 (Hotărâre CEC, 2025), precum și la alegerile parlamentare din 28 septembrie 2025 (Raport CEC, 2025).

Retrospectiv, putem conchide că implementarea votului prin corespondență a fost dictată de necesitatea facilitării accesului cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot aflați în străinătate la exercitarea votului și perfecționarea modalităților de organizare a alegerilor în afara țării, dată fiind sporirea numărului de cetățeni aflați peste hotare care participă activ la alegeri. Această metodă alternativă de vot a demonstrat că votul prin corespondență cu siguranță poate contribui la eliminarea diverselor problematici și provocări cu care, de regulă, se confruntă, pe de o parte, organele electorale (aspecte de logistică și amplasare geografică a secțiilor de votare), iar pe de altă parte, cetățenii Republicii Moldova aflați în străinătate (parcurgerea unor distanțe mari și suportarea anumitor cheltuieli în acest sens, rând imens la secțiile de votare). Legea nr. 109/2024 a instituit cadrul normativ de reglementare a principiilor participării la alegeri prin exercitarea dreptului de vot prin corespondență, ca metodă alternativă de vot, procedurile electorale specifice votului prin corespondență (identificarea de la distanță a alegătorului prin mijloace digitale; înregistrarea pentru votul prin corespondență; întocmirea listelor electorale pentru votul prin corespondență; modelul, textul și procedura de completare a buletinelor de vot; conținutul plicurilor cu materialele electorale etc.), precum și atribuțiile organelor electorale care organizează votul prin corespondență. În același timp, art. 1 din legea respectivă statuează că prevederile Codului electoral nr. 325/2022 (Cod electoral, 2022) sunt aplicabile procedurilor electorale aferente votului prin corespondență pentru aspectele care nu sunt prevăzute de prezenta lege.

În ambele situații (atât alegerile prezidențiale din 2024 cât și alegerile parlamentare din 2025) a fost vorba despre o implementare parțială a mecanismului, totuși după prima experiență, pentru anul 2025 numărul statelor, fie și nesemnificativ, dar a fost majorat, de la 6 la 10 state.

Cu referire la alegerile din 2024, votul prin corespondență a fost aplicat pentru cetățenii cu drept de vot aflați pe teritoriul a 6 state: Statele Unite ale Americii, Canada, Regatul Norvegiei, Regatul Suediei, Republica Finlanda și Republica Islanda. Ca și constatare generală, din aceste state, 1 986 de alegători au solicitat votul prin corespondență. Cu toate acestea, numărul alegătorilor a căror cerere a fost acceptată după verificare și cărora le-au fost trimise plicurile cu buletine de vot a fost de 1809. Numărul plicurilor exterioare cu buletine de vot cu opțiunea de vot exprimată prin corespondență în primul tur de scrutin a fost de 1312 (72,52%) și de 1459 (80,65%) în al doilea tur.

Analizând procesul de organizare a votului prin corespondență din 2024 deducem că în general procedurile au fost organizate eficient. Totuși, probabil pe motiv de a nu permite nicio eventuală tentativă de fraudă, consider că o parte dintre procese au fost prea formalizate. În special este vorba despre procedura de numărare a plicurilor și a

buletinelor de vot. Chiar dacă numărul total de voturi nu a fost prea mare perioada de timp de numărare a acestora a fost exagerată.

Analiza documentelor de raportare elaborate de Comisia Electorală Centrală, precum și rapoartele de observare ale misiunilor de observare, putem deduce mai multe concluzii și recomandări referitoare la implementarea votului prin corespondență.

Primordial, în calitate de concluzie generală, aș menționa că implementarea votului prin corespondență în Republica Moldova reprezintă un pas important în diversificarea mecanismelor de participare electorală, în special pentru cetățenii aflați peste hotarele țării. Experiența pilotării acestui mecanism a evidențiat nu doar oportunitățile pe care le oferă pentru incluziunea electorală, ci și o serie de constrângeri administrative, tehnice și normative care necesită ajustări sistemice. În continuare voi sintetiza principalele propuneri formulate de către autoritățile electorale și identifică direcțiile de consolidare a cadrului legal și procedural pentru aplicarea durabilă a votului prin corespondență.

Una dintre cele mai stringente recomandări a vizat *revizuirea termenelor de constituire a organelor electorale inferioare și de înregistrare a candidaților*. Prevederile Codului electoral la scrutinele din 2024 a arătat că termenele care permit înregistrarea candidaților cu 23 de zile înainte de scrutin, generează dificultăți în transmiterea la timp a materialelor și echipamentelor electorale către birourile responsabile de votul prin corespondență și către alegători. În condițiile în care expedierea plicurilor de vot trebuie să înceapă cu 20 de zile înainte de alegeri, fereastra operațională de doar câteva zile este insuficientă pentru asigurarea unui proces logistic complex, mai ales atunci când transportul internațional este implicat.

Drept rezultat, înainte de alegerile din 2025, termenele de organizare a procesului de înregistrare a concurenților au fost modificate de către legislator la propunerea Comisiei Electorale Centrale. S-a reușit extinderea termenului-limită de înregistrare a alegătorilor pentru votul prin corespondență de la 45 la 55 de zile înaintea scrutinului. Această ajustare a permis respectarea termenelor aferente constituirii secțiilor de votare distincte, tipăririi buletinelor, formării listelor electorale și expedierii materialelor.

Totuși experiența alegrilor din 2025 au arătat că doar ajustarea anumitor termene nu este o garanție a prelungirii etapei de înregistrare a alegătorilor. De exemplu, faptul că nu s-a reușit de înregistrat concurenții în termene legale, urmare a contestării de către pretendenți a deciziilor CEC a întârziat procesul de transmitere a buletinelor de vot către alegători.

Un aspect central al *modernizării procesului electoral îl constituie înregistrarea electronică a alegătorilor, prin utilizarea semnăturii digitale*. Această măsură ar contribui la creșterea securității și integrității datelor electorale, reducând riscurile de dublă înregistrare sau de manipulare a listelor. Totodată, pentru a evita confuzia între înregistrarea prealabilă generală și cea specifică votului prin corespondență, este necesară crearea unui modul digital distinct în cadrul Sistemului Informațional Electoral Central (SI „Vot prin corespondență”). Acesta ar trebui să gestioneze separat fluxul electoral – de la înscrierea alegătorilor, până la procesarea rezultatelor – reluând procedurile pentru fiecare scrutin în parte. La alegerile din 2025, spre deosebire de cele din 2024 s-a reușit crearea unei platforme separate, dedicate procesului de înregistrare a alegătorilor pentru

vot corespondență. Pe viitor aceasta va fi necesar să fie dezvoltată și mai mult pentru a face față unui proces de înregistrare cu mult mai incluziv.

În cadrul pilotării votului prin corespondență, s-a constatat necesitatea *stabilirii unor intervale de timp mai clare între închiderea sistemului informațional și transmiterea materialelor către Ministerul Afacerilor Externe (MAE)*. Se recomandă un interval tampon de 2–3 zile între aceste etape, pentru a permite verificarea listelor, pregătirea pachetelor, tipărirea etichetelor și sigilarea plicurilor.

O altă propunere relevantă constă *în pregătirea plicurilor de vot în Republica Moldova, de către funcționarii consiliilor electorale de circumscripție (CECE II),* cu expedierea ulterioară către birourile electorale distincte din străinătate. Această practică ar eficientiza logistica și ar permite un control mai riguros asupra procesului de ambalare. Totodată, este recomandată crearea unei rezerve de 10% din numărul total de plicuri, pentru situații neprevăzute sau pierderi în procesul de transport. Totuși, și experiența anului 2025, de rând cu cea a anului 2024, a demonstrat că CECE II încă nu dispune de resurse umane suficient de pregătite pentru a asigura pregătirea logistică pentru transmiterea materialelor. Rolul CEC rămâne a fi unul foarte important.

Sistemul electronic MPass, destinat autentificării utilizatorilor implicați în procesul electoral, a generat dificultăți tehnice, întrucât doar președinții birourilor electorale dispun de semnătură electronică. În practică, sistemul trebuie adaptat pentru a fi utilizat de toți membrii biroului, cu roluri și niveluri de acces clar definite. Dificultățile, care de altfel au determinat prelungirea nejustificată a termenului de numărare, au fost atestate atât în 2024, cât și în 2025. În plus, Potrivit CEC, MPass nu funcționează uniform în toate țările lumii, ceea ce ridică probleme privind implementarea votului prin corespondență în anumite state. Selectarea țărilor-pilot trebuie, prin urmare, să țină cont de compatibilitatea tehnologică și de infrastructura digitală locală.

Într-o perspectivă evolutivă, experiența alegerilor parlamentare din anul 2025 poate fi apreciată drept mai reușită comparativ cu cea din 2024, fapt care relevă un progres semnificativ în consolidarea proceselor electorale și induce o percepție pozitivă privind dezvoltarea democratică. Astfel, la scrutinul parlamentar din 28 septembrie 2025, cetățenii Republicii Moldova din zece state – Statele Unite ale Americii, Canada, Regatul Norvegiei, Regatul Suediei, Republica Finlanda, Republica Islanda, Japonia, Republica Coreea, Uniunea Australiei și Noua Zeelandă – au avut posibilitatea de a-și exercita dreptul de vot utilizând metoda alternativă a votului prin corespondență.

Pe parcursul perioadei de înregistrare, care s-a desfășurat până la cel târziu 45 de zile înainte de data alegerilor, în aplicația destinată votului prin corespondență s-au înregistrat 2.606 alegători. Dintre aceștia, 13 persoane au solicitat anularea cererii de înregistrare până la expirarea termenului-limită, după cum urmează: SUA – 2 anulări, Canada – 2, Republica Finlanda – 6, Islanda – 2 și Uniunea Australiei – 1 anulare. Astfel, numărul final al alegătorilor înregistrați a fost de 2.593, distribuiți astfel: Statele Unite ale Americii – 1.397, Canada – 680, Regatul Suediei – 166, Regatul Norvegiei – 109, Republica Finlanda – 115, Islanda – 36, Uniunea Australiei – 56, Japonia – 14, Republica Coreea – 13 și Noua Zeelandă – 7.

În procesul de verificare a identității alegătorilor, Comisia Electorală Centrală (CEC) a notificat persoanele ale căror date erau incomplete sau neconforme, solicitând

actualizarea acestora pentru a asigura identificarea corectă. Alegătorii au fost informați prin mesaj electronic despre rezultatul verificării, fiind explicate, după caz, motivele pentru care identificarea nu a fost posibilă.

Secțiile de votare pentru votul prin corespondență au fost organizate în incinta misiunilor diplomatice și a oficiilor consulare ale Republicii Moldova din statele menționate. În orașele Washington (SUA), Ottawa (Canada), Stockholm (Regatul Suediei) și Tokyo (Japonia) au fost constituite secții de votare distincte, destinate atât exercitării votului în incintă, cât și procesării voturilor exprimate prin corespondență.

După încheierea perioadei de verificare a cererilor de înregistrare, CEC a întocmit listele electorale pentru votul prin corespondență, conform informațiilor din subsistemul informațional dedicat. Repartizarea alegătorilor a fost următoarea:

- Secția de votare nr. 38/298 Washington – 1.339 alegători;
- Secția de votare nr. 38/299 Ottawa – 641 alegători;
- Secția de votare nr. 38/300 Stockholm – 406 alegători;
- Secția de votare nr. 38/301 Tokyo – 86 alegători.

După expirarea perioadei de depunere a cererilor de excludere, în listele electorale au rămas incluși 2.469 alegători. Ulterior, birourile electorale ale secțiilor de votare pentru votul prin corespondență au procedat la sistematizarea, împachetarea și expedierea plicurilor conținând materialele electorale către alegători. În total, au fost expediate 2.469 plicuri către alegători din cele patru secții de votare.

În conformitate cu Instrucțiunea privind procedura de numărare, totalizare, centralizare a rezultatelor și transmiterea materialelor votării prin corespondență, aprobată prin Hotărârea CEC nr. 3654/2025, la expirarea termenului de votare prin corespondență (ziua de vineri precedentă zilei alegerilor, după ora 18.00), birourile electorale au constatat numărul plicurilor recepționate, pe baza informațiilor din listele electorale și din subsistemul informațional. Rezultatele au fost consemnate într-un proces-verbal de constatare, după care, în ziua alegerilor, birourile electorale au procedat la numărarea și totalizarea voturilor exprimate prin corespondență, întocmind procesul-verbal final privind rezultatele votării.

Rata de participare a alegătorilor prin corespondență, calculată în funcție de numărul plicurilor exterioare recepționate în termenul stabilit, a fost de 83,31%, un indicator superior celui înregistrat în 2024. În total, au fost primite 2.055 plicuri, însă în cadrul procesului de verificare s-a constatat, într-un singur caz, prezența a trei buletine de vot într-un plic exterior. În consecință, numărul alegătorilor de la care s-au recepționat plicurile în termen s-a ridicat la 2.057 din totalul celor 2.469 plicuri expediate (83,31%).

Concluzii generale. Rezultatele aplicării votului prin corespondență pentru anumiți alegători din străinătate pe parcursul alegerilor din 2024 și 2025, în opinia autorului, confirmă un nivel crescut de interes și implicare civică a cetățenilor aflați în străinătate, precum și o îmbunătățire vizibilă a eficienței administrative în gestionarea procesului de vot prin corespondență. În pofida provocărilor tehnice și logistice inerente unei metode de vot aflate încă în fază de consolidare, experiența alegerilor din 2025 reprezintă un pas important către diversificarea și modernizarea mecanismelor de participare electorală în Republica Moldova.

În contextul consolidării cadrului normativ, este important de menționat recomandarea Comisiei de la Veneția din Opinia adoptată la 21–22 iunie 2024, potrivit căreia votul prin corespondență ar trebui stabilit ca metodă permanentă după alegerile parlamentare din 2025, pentru a asigura respectarea principiilor stabilității și securității juridice. Astfel, eventualele modificări ale Codului Electoral ar trebui operate deja în anul 2026, după finalizarea scrutinului parlamentar.

Comisia Electorală Centrală, dar în special Parlamentul, trebuie să nu lase pe mult timp adoptarea unei decizii strategice privind implementarea totală a votului prin corespondență. Anul 2026 este unul optim, pe parcursul căruia să fie clar cum se procedează mai departe. Nu trebuie de repetat greșeala anului 2024, când s-a așteptat ultimul moment.

Analiza de față evidențiază că eficiența votului prin corespondență depinde esențial de claritatea normativă, capacitatea logistică și compatibilitatea tehnologică a instituțiilor implicate. Reformele propuse urmăresc crearea unui cadru sustenabil, bazat pe planificare anticipată, digitalizare sigură și transparență procedurală.

Implementarea etapizată și fundamentată juridic a votului prin corespondență va permite Republicii Moldova să se alinieze bunelor practici internaționale, menținând în același timp principiile fundamentale ale procesului electoral – universalitatea, egalitatea și secretul votului.

Consider că votul prin corespondență trebuie aplicat în continuare. În acest sens recomandările principiale vizează:

- Adoptarea pe parcursul anului 2026 a cadrului normativ relevant votului prin corespondență, pentru a permite implementarea în termene optime a acestuia.
- Aplicarea „universală” a votului prin corespondență pentru votul din străinătate.
- Simplificarea anumitor proceduri care ar permite eficientizarea prelucrarea și numărarea voturilor, în condițiile păstrării securității și secretului votului.

BIBLIOGRAFIE:

European elections 2024. Voting from abroad in European Parliament elections. BRIEFING. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751457/EPRS_BRI(2023)751457_EN.pdf (accesat la 06.09.2025)

Lege nr. 109 din 26.04.2024 privind implementarea parțială a votului prin corespondență, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=143143&lang=ro (accesat la 03.09.2025)

Opinion on the Law on the partial implementation of the postal vote, Republic of Moldova,- approved by the Council for Democratic Elections at its 80th meeting (Venice, 20 June 2024) and adopted by the Venice Commission at its 139th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2024) CDL-AD(2024)022-e, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)022-e (accesat la 06.09.2025)

Opinia Asociației Promo-LEX (2024) cu privire la proiectul de Lege privind pilotarea votului prin corespondență, nr. 65 din 01.03.2024. https://promolex.md/wp-content/uploads/2024/03/Opinie_Promo-LEX_Vot_corespondenta.pdf (accesat la 09.09.2025)

Hotărâre CEC nr. 3328 din 16.01.2025 cu privire la aprobarea Raportului privind implementarea parțială a votului prin corespondență, ca metodă alternativă de vot la referendumul republican constituțional și alegerile pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 20 octombrie 2024. https://a.cec.md/ro/cu-privire-la-aprobarea-raportului-privind-implementarea-partiala-a-votului-2751_112186.html (accesat la 10.09.2025)

RAPORT cu privire la rezultatele alegerilor parlamentare din 28 septembrie 2025 aprobat prin Hotărâre CEC nr. 4153 din 5 octombrie 2025. https://a.cec.md/ro/pentru-aprobarea-raportului-cu-privire-la-rezultatele-alegerilor-parlamentare-di-2751_115477.html (accesat la 03.09.2025)

Codul electoral al Republicii Moldova nr. 325 din 08.12.2022. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=148963&lang=ro (accesat la 14.09.2025)

CZU: 351/354:004.8 https://doi.org/10.59295/pas2025.08

REDIMENSIONAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CA EFECT AL UTILIZĂRII INTELIGENȚEI ARTIFICIALE: CE RĂMÂNE, CE SE ADAUGĂ?

Marius VĂCĂRELU[12]

Abstract. ***In recent years, scientific research on Artificial Intelligence technology has exploded, as a result of the enormous progress it has achieved in a short period of time. However, in the field of analyzing its effects on states, public administration, and the overall framework of state organization, most studies focus on the issues of digitalization, the increasing speed of public services, and potentially the dangers posed by demographic processes. Without ignoring these, in this text I will seek to bring into discussion other factors, both from the sphere of demographics and economics, which will have certain effects on reshaping the political-legal relations in our societies during this century.***

Keywords*: Public Administration, Artificial Intelligence, Legal Framework, Costs.*

În lumea științei există mai multe momente în care putem spune că „moda face cercetarea" – sau mai concret spus, anumite evenimente importante atrag prea mult interes din partea tuturor celor implicați în această arie de activitate umană. Ne amintim cum la cumpăna deceniului trecut cel mai des cuvânt folosit în sfera științelor sociale era „criză", pe care îl vedeai atât în titlurile manifestărilor științifice, dar mai ales în articole și volume publicate în zeci de țări. Fără a dori să criticăm prea mult acest tip de abordare a temelor științifice, vom nota că totuși la un moment-dat acestea se epuizează, și dacă eventual fenomenul X sau Y se va repeta peste un număr de ani, se poate pune întrebarea: ce ați mai putea spune nou, în afara unor contextualizări?

De data aceasta, cuvântul cel mai des întâlnit – aproape o mantră – este de fapt o denumire a unui set de proceduri electronice, a unei tehnologii care încă nu este clară oamenilor, prin prisma capacităților sale de acțiune și modificare a peisajului complet al umanității. Denumită destul de spectaculos „Inteligență Artificială", prescurtată mai degrabă sub formula din limba engleză – AI – această tehnologie a devenit azi atât o sperietoare, cât și un fapt care bulversează mințile oamenilor, pentru că de data aceasta conștientizarea puterii sale a venit brusc, dar suficient de puternic în dezbaterea contemporană (Dong, Conway, Bonnefon, Shariff and Radwan, 2023).

Să nu fim mirați de apariția ei, deși – ca orice schimbare majoră adusă în contemporaneitate – ea ne afectează direct și locurile de muncă, și salarizarea, precum și perspectivele pe care ni le imaginam pentru pensie, cât și pentru viitorul copiiilor noștri. Apariția acestei tehnologii este o evoluție logică a mai multor transformări pe care umanitatea le-a înregistrat în materia transmiterii datelor în ultimele două secole, și a fost cumva un vis devenit realitate – deși încă nu suntem la capacitățile maxime imaginate (Han, 2025). Totuși, tehnologia comunicării datelor a făcut evidentă trecerea la telegraful controlat

[12] Lector universitar doctor, Școala Națională de Studii Politice și Administrative București, marius333vacarelu@gmail.com.

de stat la informațiile comunicate acasă, mai întâi prin telefon, iar ulterior prin diferite cabluri și unde, iar ceea ce omul poate face astăzi independent cu diferite date este la libera lui latitudine. Evident, marea diferență este că azi un om obișnuit are acces într-o oră la mai multe date decât transmitea un telegraf într-o zi, iar modificările aduse vieții cotidiene a fiecăruia dintre noi de abundența de informații pot fi radicale și nefiltrate de modalitățile în care zeci și sute de ani guvernele controlau fluxurile de știri.

Printre consecințele aduse de revoluționarea comunicațiilor cea mai importantă a fost în sfera administrativă. Putem în anumite privințe considera că tocmai apariția tipurilor de comunicare rapidă – mai rapidă și ulterior foarte rapidă – a stat la baza reformulării relațiilor politice și administrative din fiecare stat.

De fapt, din momentul în care comunicațiile au început să fie mai rapide transformările de substanță din dreptul public au apărut, fie pe planul politicilor, fie pe cel al materializării normativ-doctrinare. Concret, după 1837 – când a fost inventat telegraful – circulația ziarelor crește, bazându-se atât pe rapiditatea primirii știrilor, dar și pe forța în expansiune a transporturilor feroviare, ceea ce permite ca circulația veștilor și ideilor de orice tip să se extindă cu viteză (Epstein, 2018) în toate zonele urbane, precum și a spațiilor limitrofe mediilor orășenești. Prin prisma urbanizării extinse și a dezvoltării tehnologice specifice, vestul Europei și partea de limbă engleză a Americii de Nord sunt primele beneficiare al acestei transformări profunde a societății, iar estul Europei, Asia și Africa vor păși mai târziu pe același drum. Totuși, raportat la problemele generale ale societății, care erau mai grave în aceste părți slab dezvoltate, era de așteptat ca să se facă pași rapizi pentru recuperarea decalajului, chiar dacă multe elemente de infrastructură – mai ales cea feroviară – lipseau sau erau în stadii incipiente. Acest lucru avea să se concretizeze în anul revoluționar 1848, când o mare parte a continentului european va cunoaște o serie de proteste violente, care în vest vor duce la schimbări ale guvernelor, iar în est vor adăuga și problematici naționale celor sociale, economice și juridice.

Din acel moment, o parte a continentului începe să se egalizeze – cu excepția teritoriilor Imperiului Otoman și a celui Țarist – iar la nivel intelectual începe să se manifeste o solidaritate transfrontalieră reală, care va avea efecte importate nu doar pe plan politic, ci mai ales juridic și administrativ (Hazareesingh, 2003). Universitățile din vestul Europei primesc tot mai mulți tineri din străinătate, care observă realitățile țărilor unde studiază, dar care și adoptă modelele de organizare a societăților vest-europene, mai întâi mental, iar ulterior – după ce se vor întoarce în propriile fiefuri și vor deveni miniștri sau parlamentari (pentru că nu era accesibil oricui studiul și traiul în străinătate, acest transfer de cunoștințe va fi realizat preponderent celor care aveau deja bani și/sau influență pentru a avea cariere politice cel puțin substanțiale, dacă nu chiar remarcabile) – respectivii tineri schimbă legislațiile naționale după ceea ce învățaseră la Paris, Londra, Berlin etc. Deloc întâmplător, legislația civilă franco – germană domină o mare parte a lumii, codurile civile ale acestora fiind sursă de inspirație, acolo unde nu au fost direct traduse; practicienii și doctrinarii dreptului privat vest-european mândrindu-se cu faptul că influența cea mai depărtată a sferei lor de reglementare ajungea în Japonia.

Nu este spațiul aici pentru a discuta de ce dreptul de inspirație britanică va avea mai puțină răspândire, cu toate că puterea politico-administrativă a Londrei se întindea pe toate continentele – vom nota că în secolul XIX în materia dreptului vocea care părea a fi

civilizațională, chiar cu caracter universal provenea din Franța, distanța față de Declarația Universală a Drepturilor Omului și Cetățeanului fiind doar de câteva zeci de ani, influența celor care au trăit momentul adoptării sale fiind prelungită nu doar de războaiele duse de Napoleon, cât mai mult de cele două revoluții, din 1830 și respectiv 1848.

Însă secolul XIX mai înseamnă și alte creații intelectuale care modifică realitățile vechi de secole sau milenii, și care schimbă cu totul gândirea umanității. De la crearea unor medicamente și vaccinuri mai bune la inventarea electricității și a marilor canele – Suez și Panama – totul începe să surâdă umanității, care capătă o mai mare încredere în sine și în posibilitatea de a-și îmbunătăți traiul într-o manieră decisivă – aspect pe care în mare măsură secolul XX l-a confirmat, speranța de viață crescând la nivel global în anul 2000 de mai mult de două ori față de nivelul anului 1900 (Roser, 2018), iar numărul absolvenților de studii superioare mărindu-se de peste 100 de ori (Ritchie, Samborska, Ahuja, Ortiz-Ospina and Roser, 2023). Or, toate aceste progrese au avut la bază nu doar tiparul și educația obligatorie – care se generalizează în Europa în același secol XIX – cât mai ales viteza de comunicare a datelor din cărți și ziare, precum și cantitățile în care acestea ajung în localitățile din provinciile fiecărei țări. Accesul la progres este pentru prima dată foarte larg, din ce în ce mai mulți oameni putând să beneficieze de invenții într-un interval de timp rezonabil față de momentul creării acestora, aspect pe care îl vom nota în acești ani relativ la inteligența artificială.

Științele dreptului public și cele ale guvernării sunt și ele parte a acestor mari transformări ideatico-tehnologice, ceea ce era atât logic, cât și necesar. Evoluțiile sunt potențate și de faptul că din acel secol apar mai multe state independente sau cel puțin autonome, care au nevoie de constituții și codificare – civilă, comercială, penală, administrativă, procedurală etc. – ceea ce permite pe de o parte răspândirea ideilor vestului Europei la nivel global (Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu" al Academiei Române, 2012), dar și testarea acestora, pentru că ceea ce putea fi acceptat social și aplicat în cea mai dezvoltată parte a lumii nu putea fi replicat în același mod peste tot. Astfel, implicit se verifică idei, concepte și reglementări, iar foștii studenți deveniți legiuitori păstrează legăturile cu profesorii avuți în universitățile vest-europene, ceea ce le oferă acestora date din surse sigure privind aplicarea ideilor expuse la modul teoretic în aule. Aproape toată lumea are de câștigat, deși în țările cu nivel de dezvoltare mai redus anumite concepte ale vestului Europei fie nu se pot aplica, fie nu se pot nici măcar edicta – diferențele fiind prea mari în tipologiile gândirii și practicilor cotidiene. Totuși progresul este real și toți înțeleg necesitatea studierii atente a practicilor vestului Europei, iar încet-încet și infrastructurile încep să se modifice, fiind create rețele de căi ferate, sisteme de canalizare și salubritate, sisteme complete de învățământ etc.

Administrațiile publice urmează și ele această direcție de modernizare și adaptare procedural ideatică, pentru că ele trebuie fie să aplice direct noile legislații, fie cel puțin să supravegheze aplicarea noilor norme juridice. Crește nevoia de funcționari publici, și pentru asta sistemele de învățământ trebuie extinse, iar recrutarea personalului necesar mediului public și privat începe să reclame teste de competență și diplome de studii. Practic, societatea de astăzi se creează cu adevărat în a doua jumătate a secolului XIX, sub aspectul tiparului juridic. Facultățile de drept și practicienii dreptului public sunt din ce în ce mai solicitați să ofere soluții privind buna guvernare și mai ales procedurile

administrative (Pacteau, 2005), iar justiția începe și ea să aibă litigii din sfera contenciosului administrativ cu grad crescut de complexitate. Rezultatul nu se lasă mult așteptat, iar bibliotecile universităților îl exprimă foarte simplu: pilonii dreptului public sunt exprimați la nivel teoretic – sau mai precis sunt fixați – în liniile lor cele mai importante tocmai în a doua jumătate a secolului XIX. În acest sens putem nota celebra lucrare de drept administrativ francez numită JurisClasseur, care debutează tot în această perioadă, ea notând cele mai importante decizii ale justiției naționale; prin faptul că ea este reeditată anual, de fiecare dată menținându-se conținutul anului anterior, la care se adaugă alte decizii noi se relevă atât continuitatea și coerența dreptului, cât și necesitatea temeiniciei studierii dreptului public și a administrației publice din vremurile istoriei, iar nu doar pe baza cursurilor publicate în anul în care studenții trebuie să promoveze examenele la disciplinele aferente acestui mare domeniu de activitate și reglementare.

Acest avans intelectual se regăsește în toate ramurile științelor, dar cel din domeniul juridic interesează cel mai mult, pentru că prin legislație se creează acele forme de organizare a societății, precum și modalitățile în care persoanele fizice și juridice relaționează zi de zi. Să nu uităm că ramurile dreptului nu sunt statice, doctrina cu atât mai puțin, și în același timp ele sunt congruente, influențându-se reciproc. Progresul doctrinar de la finalul secolului XIX a fost recunoscut și în sfera dreptului privat, și în general în tot ce ține de educația juridică – de altfel, în aceeași perioadă a crescut numărul facultăților de drept, și mai întotdeauna în momentul în care se crea o nouă universitate printre facultățile care se înființau era și o astfel de facultate. Practic, societatea înțelegea nevoia de profesionalizare a administrației publice și a justiției, dar mai ales și nevoia de reglementare cât mai precisă și extinsă a situațiilor tot mai diverse care apăreau, ca efect al noilor dezvoltări tehnologice.

Exista o particularitate pe care o analizăm mai puțin însă, și care a creat probleme mai târziu, astăzi începând să fie mai degrabă adusă pe un plan secund al îndeplinirii. Concret, acea parte a secolului era unul în care populația globală era redusă – abia în anul 1927 se ajunge la al doilea miliard de locuitori (Worldometers, 2025), și în creștere, iar resursele naturale erau încă din belșug pe planetă, deși multe dintre ele nu aveau aceeași distribuție geografică și nu existau suficiente tehnologii pentru a le valorifica optim. Acest lucru va avea efect asupra doctrinei de drept public, și în special a dreptului administrativ, care va fundamenta noțiunea de serviciu public nu doar prin trăsăturile strict juridice, ci și printr-o fundamentare materială, care va spune că statul/administrația publică trebuie să îndeplinească nevoile publice pe baza unui regim juridic derogator, exorbitant de la regulile obișnuite, indiferent de costurile necesare pentru aceasta (Valette, 2020). În teorie acest lucru este corect, dar nu trebuie să uităm că juriștii care au fundamentat aceste noțiuni trăiau în țările cele mai dezvoltate ale timpului, care aveau colonii din care extrăgeau resurse, iar standardele pe care le imaginau în tratatele juridice nu puteau să nu fie influențate de aceste realități. Ar fi greu de crezut că juriștii din Imperiul Otoman din anii 1890 – 1910 ar fi putut să fundamenteze astfel de opinii – spre exemplu – când dezvoltarea lor tehnologică era minusculă, iar în altă țări și mai sărace astfel de viziuni ar fi fost considerate ca utopii.

După cum precizam mai sus, tinerii din toată lumea studiau în aceste țări vest-europene inclusiv științele juridice, și au preluat pentru țările lor aceste concepte – evident,

inclusiv cel al serviciului public – astfel încât ceea ce gândeau profesorii Facultății de Drept din Paris era replicat de facultățile similare la scară universală, dar cu note bibliografice, fiindu-le clar tuturor de unde proveneau aceste idei. Cu obiectivitate trebuie să menționăm că această exprimare a ideii de serviciu public – indiferent cât de mari vor fi costurile implementării – va avea totuși beneficii mult mai mari decât efecte negative, pentru că pe baza ei în multe țări au putut apărea argumente atât pentru reducerea puterilor abuzive ale clasei politice, cat și pentru fixarea unor cadre stabile pentru administrațiile publice din aceste țări, prin care s-a mai limitat din arbitrariul puterii publice. Fără a extinde analiza, vom nota că nu o dată adoptarea de standarde legale ambițioase – a se citi „mai mari decât poate azi statul să îndeplinească" – s-a reușit în timp atât obținerea unei direcții clare de dezvoltare a țărilor și instituțiilor, cât și implementarea substanțială a acesteia (direcția de dezvoltare).

Creșterea complexității societății ajunge la praguri inimaginabile după terminarea celui de-Al Doilea Război Mondial. Evident, nu vom analiza această situație, ci doar vom menționa că această perioadă aduce un progres uriaș în materia comunicațiilor, care devin mai rapide, mai extinse ca timp și ca imagine (inclusiv color), dar mai ales în fiecare locuință. Standardul unei locuințe după 1960 presupune obligatoriu aparat de radio și televiziune, ceea ce permite atât influențarea politică a omului, indiferent de nivelul său de pregătire, dar și o anumită educare, care se poate realiza atât implicit, prin conținutul emisiunilor difuzate, dar și prin programe declarate de la început educative – iar în contextul pandemiei Covid-19 toată lumea a văzut cum televiziunile pot juca din nou rolul de difuzare a cunoștințelor pentru școlari. Tot în standardul locuirii se mai includea încă din vremea anterioară acelei mari conflagrații și telefonul, iar dacă suntem logici, vedem că aceste trei obiecte care comunică audio și video date reprezintă temeiul computerelor și mai ales internetului, ele neputând fi posibile în absența celorlalte.

Aceste trei obiecte vor reprezenta însă o provocare pentru legiuitori, pentru că ei vor dori să reglementeze condițiile de înființare și activitatea posturilor de radio și televiziune, iar în condițiile specifice fiecărui regim politic, se vor adopta tipologii noi pentru sistemele de telefonie. Astfel, în țările comuniste nu va fi deloc încurajată centrala telefonică automată, ci aceea prin legătură determinată de operatorul uman care făcea conexiunile necesare, pe când în țările lumii libere vor apărea telefoane portabile (mai întâi în mașini, ulterior și în buzunarul oamenilor), ceea ce înlesnea nu doar legăturile inter-umane (conexiunea socială), ci oferea mai mult timp pentru muncă și eficacitatea în companiile comerciale. Evident, progresul va fi doar de partea lumii libere, care va inventa și dezvolta sisteme de comunicare între diferitele obiecte, computere și tot ceea ce putea emite/primi unde. Administrațiile publice vor fi nevoite să se adapteze acestor realități tehnologice, integrându-le pe parcurs, iar la un moment-dat duoul computer-internet va deveni inevitabil, cu consecințe care ajung până la AI.

Al doilea aspect fundamental al transformării administrațiilor publice va fi dat strict de demografie. După cum spuneam mai sus, pentru prima dată în istorie umanitatea atinge pragul de două miliarde de locuitori abia în secolul XX, dar chiar în anul 1927. Doar că din acel moment progresul demografic este uriaș, cu trei miliarde persoane în anul 1960, cinci miliarde locuitori în anul 1987, ajungându-se astăzi la peste opt miliarde de oameni trăitori pe planeta noastră.

Această creștere uriașă va fi însă una care începe să consume resursele naturale în ritm accelerat, punând în discuție teoria clasică a serviciilor publice din dreptul administrativ. Da, nevoile publice trebuie îndeplinite, dar nu cu orice preț, deoarece nu are cine să îl plătească – impozitele necesare asigurării costurilor acestora ar fi prea mari, iar în multe țări tocmai această teorie a creat azi datorii publice uriașe, uneori depășind 100% din PIB. În plus, nu avem atâtea resurse la dispoziție pe planetă (Televiziunea Digi 24, 2025), indiferent câți bani am avea, ceea ce înseamnă că nu va exista niciodată o egalizare între țări a calității și numărului de servicii publice oferite. De aceea, în ultimii 30 de ani s-a ajuns în toate țările la modificarea în fapt – adică în legislație, în dreptul pozitiv – a acestei teorii, astfel încât conceptele de eficiență, eficacitate, economisire etc. au ajuns să devină principii ale normelor juridice ce reglementează toate activitățile administrației publice, fie în regie proprie, fie prin gestiune indirectă sau delegată.

Evident, cunoașterea nu a stagnat, iar ansamblul de tehnologii dezvoltate în ultimul secol a ajuns la un prag în care electronica a preluat o mare parte din activitățile umane, fie parțial, fie într-o proporție covârșitoare. Indiferent cum se denumește procesul, temeiul acestei inversări a raportului om – mașini este dorința de confort fizic (muncile grele pot fi mai vătămătoare fizic), iar sub aspectul confortului psihic, notăm dorința logică, demonstrată științific de a nu munci repetitiv. De aceea, scopul principal al celor ce au dezvoltat în ultimele decenii obiecte considerate „inteligente" au fost tocmai creșterea lejerității vieții, prin reducerea timpilor necesari corpului uman de a face anumite activități (a se avea în vedere, spre exemplu, simplificarea procesului de spălare a hainelor în ultimele decenii, de la *manu propria* la programe care stabilesc temperatura apei, cantitatea de detergent folosită etc.), oferind astfel minute sau chiar ore pentru a se face alte lucruri, poate mai costisitoare sub aspect intelectual sau temporal (studiu intens; două joburi etc.).

Complexitatea funcționării acestor obiecte este una în creștere, ceea ce a modificat alte perspective ale economiilor lumii, deoarece în multe țări astfel de bunuri creează probleme în ceea ce privește reparațiile, fiind necesare obiecte care nu se produc pe piața locală și care nu pot fi înlocuite sub nici o formă, decât prin import de la producătorii respectivelor obiecte. Ca efect, se ajunge din ce în ce mai mult la o stratificare a economiilor, care are din nou efecte asupra administrației publice, de data asta pe baza consecințelor acestor super-tehnologii. Ele sunt mai puțin poluante, iar bunurile care nu îndeplinesc anumite standarde tehnologice implicite ies de pe piață, ceea ce „curăță" aerul și apa din anumite teritorii (a se vedea în special UE), iar producătorii care nu reușesc adaptarea la aceste noi limite – devenite chiar oficiale, prin includerea lor în legislații) ies pur și simplu de pe piața dezvoltată financiar, rămânând ca opțiune zona statelor sărace și a celor în curs de dezvoltare, care au standarde mai reduse, dar și imposibilitatea reparării bunurilor complexe.

Acest întreg circuit de deplasare al obiectelor super-tehnologizate – de la țările avansate către statele cu putere financiară mai redusă – este unul etern, de fapt. Umanitatea nu a progresat aproape niciodată altfel, și sute de ani lupta pentru diferitele procedee de realizare a unor bunuri, precum și după meșteșugarii care le fabricau a fost fără jenă și milă, pentru că în cele mai multe cazuri invaziile unora și altora aveau ca scop preluarea de teritorii dezvoltate, cu cât mai mulți locuitori bine pregătiți în anumite ocupații care lipseau (sau erau deficitare) în formațiunea politică agresoare. Totuși, după anul 1990

se observă apariția unui alt fenomen, care are la bază eliminarea marilor diferențe ce au durat 45 de ani în vremea Războiului Rece. Concret, o mare parte din tehnologii nu mai sunt apanajul unor țări, cât mai ales ale unor companii private, care își deplasează unitățile de producție și/sau de cercetare în diferite state, acolo unde legislația le este favorabilă, iar sprijinul guvernelor este uneori mai mult decât substanțial. Rezultatul este remarcabil, pentru că țări care timp de secole se aflau în ariergarda dezvoltării tehnologice au astăzi pe teritoriul propriu uzine de mare complexitate, care au adus modificări ale sistemelor administrative naționale, de la cel educațional – pregătind ingineri pentru aceste fabrici – la cele ce țin de infrastructura necesară bunei funcționări a acestora. Astfel, putem spune că această expansiune a producției de bunuri la nivel global a fost un factor foarte util administrațiilor publice, care au fost obligate să facă acei pași necesari sprijinirii activității agenților economici.

Totuși, apariția Inteligenței Artificiale nu urmează această nouă tipologie de producție, deoarece nu este ajunsă la stadiul complet al dezvoltării, pe de o parte, iar pe de alta exista multe costuri greu de suportat de majoritatea țărilor lumii, fiind necesare atât cantități uriașe de energie pentru a o face funcțională, cât și de apă (pentru răcirea serverelor uriașe). De aceea, primul pas pe care trebuie să îl avem în vedere este legat de o răspândire mai redusă a celor ce pot oferi această tehnologie, ceea ce înseamnă că doar legiuitorii și administrația publică din câteva state se vor confrunta cu întregul ansamblu de probleme pe care AI îl ridică, pe cât majoritatea țărilor lumii vor fi doar în poziția de utilizatori, neputând controla integral capacitățile acestei noi dezvoltări a minții omenești.

Acest lucru are o consecință importantă sub aspect legislativ, dar mai ales la nivelul administrației publice, care poate fi în realitate un avantaj pentru țările ce nu vor avea instrumentele proprii de AI. Concret, va exista un decalaj real și destul de mare între țările care au pe propriul teritoriu furnizori de instrumente AI și statele care nu le au, deoarece primele vor avea în permanență în atenție nu doar funcționarea obiectelor prin intermediul acestei tehnologii, ci și modul în care aceasta evoluează, se dezvoltă și atinge anumite praguri de realizare a sarcinilor dorite de oameni. Va fi deci o continuă acțiune a legiuitorilor de a reglementa tehnologia AI în propria lor țară (Book, 2024), dar având în vedere că rezultatele vor fi globale, pentru că oricine poate alege un furnizor de AI din orice loc al lumii, în raport de propriile interese. Deci, în statele care nu au astfel de furnizori (creatori) AI naționali vor trebui avute în vedere capacitățile realizate în alte țări, pentru că va exista și competiția dintre modelele acestei tehnologii, dar și atingerea unui prag de echilibru, pentru că va exista discuția privind rolul acesteia în economie, astfel încât să nu devină în sine un adversar al majorității lucrătorilor de pe piața muncii.

Astfel, discuția va fi despre reglementarea puterilor acestor dispozitive inteligente într-o țară anume, iar statele care nu au astfel de furnizori de AI pe teritoriul național vor fi mai ușor de speriat de capacitățile la care se ajunge undeva, în străinătate, și vor dori să accepte doar o parte a forței acestei tehnologii. Evident, această diminuare se va face mai întâi legislativ, dar nu este sigur că statul în cauză va putea să impună administrativ această reducere a puterii respective, pentru că nu va deține întotdeauna capacitățile tehnologice de blocare. În plus, legiuitorii și administrația publică sectorială (cea care va trebui să se confrunte cu aplicarea normelor ce reglementează pe un teritoriu aplicațiile AI) pot vedea cum creatorul unui model anume nu permite din construcție diminuarea

capacităților în cauză decât strict de la sediul centrul al furnizorului, ceea ce aduce în discuție obligativitatea conformării față de normele edictate în alt stat, aspect pe care principiile dreptului privind aplicarea normelor juridice îl analizează într-o cheie ce nu favorizează guvernele străine.

Evident însă, țările care nu au astfel de furnizori proprii vor fi puși de fapt în fața a trei opțiuni: a) admit integral orice tip de tehnologie – aspect pe care țările sărace îl vor face indiferent cât de mult s-ar opune, pentru că nu au capacitatea de a se opune b) vor selecta legislativ și vor depune toate eforturile tehnologice pentru a limita fie anumiți furnizori de AI, fie o parte a capacităților acestor tehnologii, în raport de diferite interese c) vor căuta să blocheze accesul la anumiți furnizori de AI, considerați a fi din țări neprietenoase, sau având capacități necontrolabile în anumite sfere. Un blocaj perfect nu va putea fi făcut, pentru că azi simpla căutare pe diferitele site-uri este rezultatul aplicării de către acestea a anumitor furnizori de AI, ceea ce din start pune o problemă regimurilor politice autoritare sau dictatoriale, care nu doresc ca anumite teme să fie cunoscute pe scară largă.

Administrațiile publice vor fi deci obligate să se conformeze deciziilor politice, dar capacitățile lor vor fi diferite, mai ales în sfera administrațiilor publice locale, care nu au aceleași bugete și nici același număr de specialiști IT, ceea ce va face mai greu să implementeze anumite acte normative. În același timp, să nu uităm și alți factori care pot influența diferit folosirea instrumentelor AI în administrația publică. Concret, azi poți avea acces la tehnologia AI atât pe computerul de acasă, cât și pe telefonul mobil. În acest mod un funcționar poate lucra de acasă – dacă are prea multe de rezolvat într-o zi – sau de pe propriul telefon mobil chestiuni cu instrumente AI care la locul său de muncă sunt interzise sau restricționate, ajungându-se astfel la anumite rezultate practice, care pot să fie uneori neapreciate de către conducerea instituției publice respective. Trebuie notat că acest lucru se poate întâmpla și cu funcționarii administrației publice de stat, iar acest lucru în final aduce în discuție conceptul de aplicare completă și unitară a normelor juridice, deoarece în zona IT nu este întotdeauna posibil să se atingă acest stadiu, existând în multe domenii (site-uri) metode de ocolire a barierelor legale și/sau tehnice.

Un alt aspect fundamental în care tehnologia AI va aduce efecte în sfera administrației publice este aceea a dimensiunii personalului acesteia. După cum subliniam mai sus, această creație electronică are ca scop reducerea repetițiilor – rutinelor, ceea ce afectează acea dimensiune a administrației publice care acționează mai puțin prin analiza unor date, și mai mult prin aplicarea fără mari îndoieli a legislației (spre exemplu, emiterea de permise de conducere, pașapoarte, etc.), denumită în dreptul administrativ „competență legată". Evident, aici AI va putea fi folosit pentru a reduce numărul funcționarilor implicați, ceea ce va avea ca efect o reducere de personal ce poate fi în timp destul de substanțială. De fapt, aici este vorba și de o confruntare implicită a unor modele IT, pe de o parte, și un deziderat clasic al administrației publice, care dorește ca majoritatea procedurilor să fie simple, ușor de utilizat nu doar de către funcționari, ci și de cetățeni și rapide. Or, dacă analizăm cu atenție, prin această nouă tehnologie se poate ajunge mai aproape de dezideratul administrației publice, ceea ce însă va face ca o parte a personalului acesteia să devină inutilă, trebuind deci a fi eliberată din funcție.

Discuția privind scăderea personalului administrației publice nu este una simplă, pentru că ea se completează cu reducerea locurilor de muncă în mediul privat (Goldman

Sachs, 2025), precum și cu faptul că oamenii nemulțumiți de situație vor protesta contra mediului politic și vor cere sprijin de la instituțiile administrației publice. Totuși, aici va exista diferențierea economică, pentru că – după cum spuneam mai sus – nu toate țările vor implementa instrumente AI în administrația publică pe scară largă, sau cel puțin nu atât de repede. Motivele sunt atât obiective – costurile mari de implementare, dar și faptul că încă nu s-a ajuns la o chestiune pe deplin închegată a acestei tehnologii, fiind încă multe erori depistate în operarea lor – dar și subiective, pentru că în multe țări administrația publică este un sector importat de angajabilitate, ceea ce face ca diminuarea sa să afecteze atât loialitățile politice față de partidele de la guvernare (care își plasează membrii în diferitele instituții publice), cât și peisajul economic al unor regiuni mai sărace, și care nu au obiectiv prea multe locuri de muncă în mediul privat. Din acest motiv, va exista în multe țări cu nivel de trai scăzut o reticență reală cu substrat economico-politic de adoptare a tehnologiilor AI în administrația publică, pentru că efectul final al acesteia este tocmai reducerea de personal, ceea ce este greu de acceptat pentru partidele de guvernământ.

Aici, tocmai o precizare este important de făcut: evoluția umanității s-a făcut tocmai pentru că oamenii au dorit mai mult timp liber pentru ei, lucrând în condiții cât mai ușoare – asta însemnând că tehnologia AI va fi totuși adoptată la nivel global, chiar dacă nu peste tot la fel de repede, iar reducerea personalului administrației publice va fi și ea inevitabilă, deși acest proces va avea din nou ritmuri și viteze diferite. Să nu uităm că deja o parte din aplicațiile AI au efect în educație, ceea ce va avea ca efect schimbare întregului sistem școlar și dispariția multor profesori – ceea ce ar putea fi transformat în bine, în anumite condiții, dacă cei care vor părăsi învățământul vor fi înlocuiți de profesori virtuali de calitate; că în alte sfere administrative lucrătorii de la ghișee vor putea fi înlocuiți și că în general orice nouă tehnologie creată după anii 1950 a avut ca efect eliberarea de forță de muncă din locurile de muncă anterioare și îndreptarea ei spre alte direcții, deși nu întotdeauna cu aceeași viteză. Serviciul public în sine este cel care va fi transformat prin asumarea de către algoritmii AI a multor sarcini repetitive, ceea ce va reduce interacțiunea cu omul în sine doar pentru problemele de o mai mare complexitate, care necesită o asumare reală a autorității funcției publice.

De aceea, marea provocare pentru guverne va fi tocmai să găsească acel echilibru între interesele propriilor partide, care reclamă funcții importante în administrația publică, inclusiv la nivelul administrației publice locale, și presiunea publică de a reduce atât cheltuielile publice (de observat că cele mai puternice țări din sfera AI au și datorii publice mari), cât și numărul de funcționari publici. De fapt, există o presiune puternică pentru neutralitatea completă a administrației publice, astfel încât cetățenii să relaționeze cât mai puțin cu aceasta, iar o mașină, indiferent cum se numește, să facă mai toată munca funcționarilor publici. Dacă timp de sute de ani acest lucru a fost mai mult un vis, automatizările aduse de AI încep să creeze o parte consistentă a acestui vis, ceea ce nu este apreciat de către funcționarii publici, ce vor începe să își piardă atât din bani, cât și din prestigiu, dar mai ales de către partidele politice, care nu vor mai avea locuri unde să își plaseze proprii membrii, scăzând astfel atractivitatea față de actualii și potențialii militanți.

Inteligența Artificială nu este un panaceu, dar nici cel mai rău tratament aplicat vieții omenești. Ea este totuși o concretizare a visului hedonismului și nemuncii, cel pe care

oamenii l-au exprimat în basme și zicale pline de umor. Toate sistemele din cadrul pieței muncii vor fi afectate de către ea, dar efectele cele mai puternice – precum și opoziția față de implementarea ei – vor fi în rândurile administrației publice, care se va vedea în bună măsură afectată în însăși unul dintre atributele fundamentale, anume puterea pe care *ab initio* o exercită într-o comunitate. Cum o parte a acestei puteri va putea fi înlocuită prin mecanismele AI, ne putem aștepta la opoziții ferme din partea multor actori, dar în final guvernele vor trebui să aibă în vedere că datoriile publice mari – care au la bază și un număr mare de persoane care lucrează în administrația publică – obligă la reducerea cheltuielilor, iar această nouă tehnologie va putea înlocui omul, lucrând fără pauză de cafea ori grija copiiilor sau a programărilor/vizitelor la diferiții agenți comerciali.

BIBLIOGRAFIE:

Book, A., (2024), Should AI be Regulated? The Arguments For and Against, https://www.wearedevelopers.com/en/magazine/271/eu-ai-regulation-artificial-intelligence-regulations

Dong, M., Conway, J., Bonnefon, J. F., Shariff, A., & Rahwan, I. (2023), A psychological model predicts fears about artificial intelligence across 20 Countries and 6 domains of application, https://osf.io/preprints/psyarxiv/pjvqt

Epstein, B., The Social and Technological History of Political Communication Change (2018), in The Only Constant is Change: Technology, Political Communication, and Innovation Over Time, Oxford Studies in Digital Politics, https://doi.org/10.1093/oso/9780190698980.003.0002

Goldman Sachs (2025), How Will AI Affect the Global Workforce?, https://www.goldmansachs.com/insights/articles/how-will-ai-affect-the-global-workforce

Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu" al Academiei Române, *Ştiinţe şi codificare în România*, Universul Juridic, Bucureşti, 2012

Han, S., Is AI the end of software engineering or the next step in its evolution?, (2025), https://www.theverge.com/ai-artificial-intelligence/767973/vibe-coding-ai-future-end-evolution

Hazareesingh, S., Introduction: Revisiting the Intellectual Transformation of Nineteenth-Century France (2003), in Intellectual Founders of the Republic: Five Studies in Nineteenth-Century French Political Thought Oxford Academic, https://doi.org/10.1093/0199247943.003.0001

Pacteau, B., (2005), *La doctrine, auteurs, acteurs du droit administrative*, in *Les Facultés de Droit inspiratrices du droit?,* edited by Maryvonne Hecquard-Théron, Presses de l'Université Toulouse, Toulouse, p. 83 – 95, https://doi.org/10.4000/books.putc.1652

Ritchie, H., Samborska, V., Ahuja, N., Esteban Ortiz-Ospina, E. and Roser, M., (2023), Global Education, https://ourworldindata.org/global-education

Roser, M., (2018), Twice as long – life expectancy around the world. Life expectancy has doubled over the last two centuries around the world. How has this happened?, https://ourworldindata.org/life-expectancy-globally

Televiziunea Digi 24, (2025), Omenirea îşi va epuiza luna aceasta resursele naturale pentru tot anul 2025. România trăieşte „pe datorie" ecologică încă din mai, https://www.digi24.ro/stiri/sci-tech/natura-si-mediu/omenirea-isi-va-epuiza-luna-aceasta-resursele-naturale-pentru-tot-anul-2025-romania-traieste-pe-datorie-ecologica-inca-din-mai-3311355 (accesat la 26.08.2025)

Valette, J.-P., (2020). *Chapitre 2. La conception classique du service public*, in *Droit des services publics*, Ellipses, Paris, (p. 35-51)

Worldometers, World Population by Year, https://www.worldometers.info/world-population/world-population-by-year/

CZU: 35.071.55(478) https://doi.org/10.59295/pas2025.09

DIMENSIUNILE REFORMEI ADMINISTRATIV-TERITORIALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Serghei PALIHOVICI[13]

Abstract. ***The article examines the dimensions of administrative-territorial reform (ATR) in the Republic of Moldova, highlighting the complexity and interdependence of its political, administrative, economic, legal, social, geopolitical, and scientific aspects. The reform is presented as an integral part of public administration reform and as a prerequisite for modernization, effective decentralization, and state consolidation. Emphasis is placed on the scientific foundation of decisions, the use of objective criteria and international best practices, as well as the role of the academic community in ensuring legitimacy and sustainability. The main conclusion is that the success of the reform depends on an integrated approach, grounded in clear principles, democratic participation, and alignment with European standards.***

Keywords: *Administrative-territorial reform; public administration; decentralization; local autonomy; democratic governance; scientific principles, dimensions of administrative-teritorial reform*

Introducere

Organizarea statului și modul de distribuire a puterii publice sunt determinate de o serie de factori și elemente. În acest context, distribuirea teritorială a puterii publice (organizarea administrativ-teritorială) și sistemul de relații dintre subiecții divizării teritoriale, precum și dintre nivelurile de guvernare, constituie un element central al structurii statului. Alături de forma de guvernământ și de regimul politic, acesta influențează direct modul de organizare și funcționare a statului.

Organizarea administrativ-teritorială a statului reprezintă modul în care teritoriul său este divizat în unități administrative distincte și felul în care autoritățile administrative sunt organizate în vederea gestionării diferitelor aspecte ale vieții publice la nivel local (Palihovici, 2024: p.16).

Funcţionarea eficientă a puterii publice într-un stat unitar, cum este Republica Moldova, în mare măsură depinde de organizarea ei teritorială, deoarece funcţionarea, atât a autorităților puterii statale, cât și a celor locale și raionale se realizează în limitele unor spații teritoriale. Puterea este exercitată nu asupra teritoriului, ci asupra populației stabilite în limitele teritoriale respective și anume în acest sens dimensiunea teritorială a organizării şi activităţii autorităţilor puterii publice reprezintă un areal teritorial, în limitele căruia se realizează puterea (Cornea, 2019: p.97).

Conform Constituției, Republica Moldova este definită drept un stat suveran, independent, unitar și indivizibil (Constituția RM, art. 1), iar teritoriul său este inalienabil (Constituția RM, art. 3(1)). Sub aspect administrativ, teritoriul Republicii Moldova este

[13] Doctor în științe politice, Universitatea de Stat din Moldova, serpalihovici@yahoo.com

organizat în sate, oraşe, raioane şi unitatea teritorială autonomă Găgăuzia (Constituţia RM, art. 110).

Pentru localităţile din stânga Nistrului, care se află temporar în afara controlului autorităţilor constituţionale, sunt stabilite forme şi condiţii speciale de autonomie în conformitate cu un statut special adoptat prin lege organică (Constituţia Republicii Moldova, art.110 (2)), aşa cum este stipulat de *Legea 173 privind prevederile de bază ale statutului juridic special al localităţilor din stânga Nistrului (Transnistria)*, adoptată la 22 iulie 2005 (Legea RM nr. 173 din 22-07-2005)

Actuala structură administrativ-teritorială a Republicii Moldova este moştenirea unor decizii politice şi administrative, care, pe de o parte, au fost perpetuate de la vechiul sistem de administraţie sovietică, pe de altă parte, reprezintă rezultatul reformelor administrativ-teritoriale din anii 1998 şi 2001. Aceste schimbări au generat instabilitate si ineficienţă funcţională, în primul rând, dar şi lipsă de continuitate, reflectând atât calcule şi interese politice, cât şi insuficienţa unei fundamentări ştiinţifice solide.

Reforma administrativ-teritorială – parte integrantă a reformei administraţiei publice

Desprinderea Republicii Moldova din imperiul sovietic, declararea independenţei şi, implicit, apariţia pe harta lumii a unui nou stat, au consemnat începutul edificării şi a unui nou sistem administrativ. Procesul de edificare a viitorului sistem al administraţiei publice a cunoscut mai multe perioade, marcate de evoluţii şi involuţii, reforme profunde, unele controversate. De atunci şi pînă astăzi, reforma administraţiei publice, constituie o preocupare permanentă a guvernărilor, care au alternat la cîrma statului. Profunzimea, eficienţa şi eficacitatea acestor reforme au fost direct legate de voinţa politică, dar şi de contextul politic intern şi extern. Reformele propuse şi implementate au „îmbrăcat haina" unor acte politice şi administrative, care nu în toate cazurile au avut la bază o fundamentare teoretică şi stiinţifică pe măsură.

Istoria relativ scurtă a administraţiei publice din Republica Moldova ne demonstrează, că procesele de reformă legate, în mod special, de administraţia publică locală, au fost dintotdeauna sensibile şi pe alocuri, chiar incomode pentru puterea politică centrală. Şi aceasta s-a întâmplat, cel puţin, din motivul, că puterea politică centrală nu dorea să schimbe nimic în raporturile de putere dintre nivelul naţional şi cel local.

Un raport de putere echilibrat, bazat pe unitatea şi colaborarea dintre nivelurile de guvernare – este singura soluţie în vederea asigurării unei administraţii publice eficiente.

Reforma administrativ-teritorială reprezintă un element şi, în acelaşi timp, o parte integrantă a reformei administraţiei publice locale din Republica Moldova. Plasarea reformei administrativ-teritoriale într-un cadru mai larg al reformei administraţiei publice locale, în particular, şi în cadrul general al reformei administraţiei publice, presupune continuarea eforturilor de descentralizare administrativă, patrimonială şi financiară pentru asigurarea unei autonomii locale autentice. Reforma administrativ-teritorială nu ar trebui să fie considerată un scop în sine şi nu va produce efectele scontate daca nu va fi inclusă în contextul mai larg ar reformei administraţiei publice şi dacă nu va fi însoţită de eforturi susţinute de descentralizare şi modernizare a administraţiei publice.

Totodată, realizarea reformei administrativ-teritoriale reprezintă una din precondițiile pentru desfășurarea reformelor în alte domenii. Interconexiunea domeniilor administrative sugerează o abordare sistemică și integrată a reformei administrației publice. Cu alte cuvinte succesul general al reformei administrației publice depinde, în mare măsură, de cum va arăta sistemul administrativ-teritorial și cum va fi el corelat cu restul elementelor- părți componente ale sistemului administrativ.

Totuși, chiar dacă, atât autoritățile publice, cât și mediile de cercetare și expertiză, înțeleg exact principiul indivizibilității unei reforme ce ține de administrația publică la general, în totala ei complexitate, documentele strategice de politici, care au vizat reformarea administrației publice nu întotdeauna au ținut cont de acest principiu. Istoria sistemului administrației publice din Republica Moldova cunoaște 3 documente de politici – strategii de reformare a administrației publice, care au vizat reformarea administrației publice: *Strategia de reformă a administraţiei publice centrale (SRAPC) din Republica Moldova din anul 2005, Strategia de reformă a administrației publice 2016-2020 (SRAP) și Strategia de reformă a administrației publice (SRAP) din Republica Moldova pentru anii 2023-2030.*

Strategia de reformă a administraţiei publice centrale în Republica Moldova din anul 2005 (Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30 decembrie 2005) prevedea reformarea și modernizarea administraţiei publice centrale în baza *reorganizării instituţionale, optimizării procesului decizional, îmbunătăţirii managementului resurselor umane şi a finanţelor publice.* Acest document de politici nu prevedea acțiuni referitoare la reformarea administrației publice locale. Totuși, în contextul realizării prevederilor *Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova* (Planul De Acțiuni UE-Moldova, 2005) au fost adoptate legi importante pentru sistemul administrativ: *Legea nr. 436-XVI privind administrația publică locală* (Legea RM nr. 436_XVI)*; Legea nr. 435-XVI privind descentralizarea administrative (*Legea nr. 435-XVI)*; Legea nr. 438-XVI privind dezvoltarea regională a Republicii Moldova* (*Legea nr. 438-XVI*).

Pe măsura dezvoltării instituționale și creșterii potențialului administrativ ale autorităților statului, în mod special, al Cancelariei de Stat, dar și sub influența mediilor academice, de expertiză, a societății civile, precum și în baza recomandărilor partenerilor de dezvoltare, abordarea conceptuală a reformei administrației publice a cuprins atât administrația publică centrală, cât si cea locală. Astfel, SRAP 2016-2020 și SRAP 2023-2030 conțin prevederi clare și distincte referitoare la reformarea administrației publice centrale și locale.

Totuși, dacă ne referim la administrația publică din Republica Moldova, în calitatea sa de sistem, atunci trebuie menționat, că toate documentele de politici, care se referă la reformarea administrației publice, nu conțin prevederi distincte cu privire la administrația publică locală cu statut special din UTA Găgăuzia, abordând administrația publică locală doar prin prisma nivelului I și II.

Reforma administrativ-teritorială se înscrie într-o zonă de sensibilitate socială deosebită, în principal ca urmare a experienţelor anterioare care nu au reușit să ofere soluții eficiente pentru garantarea accesului echitabil la servicii publice locale. Această problematică este amplificată și de efectele asupra funcționării democrației locale, în contextul

în care creşterea distanţei dintre cetăţeni şi autorităţile publice diminuează gradul de reprezentativitate şi participare civică.

Pe de altă parte, fragmentarea actuală a structurii administrativ-teritoriale se corelează cu o serie de dificultăţi majore întâmpinate de administraţia locală: insuficienţa serviciilor publice de bază, mai ales în mediul rural – unde este concentrată o mare parte a populaţiei aflate în sărăcie, capacitatea instituţională redusă, nivelul scăzut al resurselor fiscale, accentuate dezechilibre verticale în alocarea fondurilor şi cheltuieli administrative disproporţionat de ridicate.

Totodată, dimensiunea redusă a numeroaselor unităţi administrativ-teritoriale nu este viabilă din punct de vedere economic, în condiţiile în care efectele economiilor de scară lipsesc aproape în totalitate în prestarea serviciilor publice locale. În consecinţă, depăşirea acestor constrângeri structurale se dovedeşte improbabilă fără o reorganizare a cadrului administrativ-teritorial, având în vedere resursele extrem de limitate disponibile la nivel local.

Mai mult, evoluţiile demografice, intensificarea fenomenului migraţiei şi dinamica procesului de urbanizare accentuează tendinţa de depopulare a localităţilor. În aceste condiţii, ignorarea necesităţii de adaptare a arhitecturii administrativ-teritoriale la realităţile contemporane nu poate fi considerată o opţiune sustenabilă.

Tocmai din aceste considerente este atât de important, pe de o parte, de a ţine cont de lecţiile trecutului, de a lua în consideraţie lecţiile şi bunele practici pe care ni le pune la dispoziţie experienţa internaţională şi ce este extrem de important pentru asigurarea succesului unei reforme, de a ne asigura că o reformă este concepută, elaborată şi implementată în baza unor principii foarte clare, fundamentate teoretic şi ştiinţific, ancorate în realităţile politice, economice şi sociale, principii pe care ar trebui să se bazeze un proces decizional.

Reforma administrativ-teritorială se sprijină pe un set de principii fundamentale consacrate în ştiinţa administraţiei publice şi dreptului constituţional:

1. *Principiul subsidiarităţii* – deciziile trebuie luate la nivelul cel mai apropiat de cetăţean. Acesta este un pilon al guvernanţei locale europene şi al Cartei europene a autonomiei locale;
2. *Eficienţa administrativă* – optimizarea raportului dintre resursele utilizate şi calitatea serviciilor furnizate;
3. *Reprezentativitatea democratică* – reorganizarea administrativ-teritorială nu trebuie să afecteze participarea cetăţenilor la actul decizional, ci să o consolideze;
4. *Viabilitatea economică şi financiară* – unităţile administrativ-teritoriale (UAT) trebuie să fie sustenabile. Cu alte cuvinte, ele trebuie să fie capabile să îşi susţină bugetele, să dezvolte infrastructura şi să menţină un aparat administrativ profesionist;

Respectarea acestor principii conduce la susţinerea reformei şi asigurarea ireversibilităţii ei. Orice reformă nu trebuie să fie nu doar un act politic şi administrativ, o reformă trebuie abordată în toate dimensiunile sale, care definesc complexitatea şi caracterul ei unitar şi atotcuprinzător.

Reforma administrativ-teritorială nu este o excepţie. Din poziţia sa de, poate, cea mai importantă, complexă şi determinantă în cadrul unui sistem administrativ, în condiţia în care organizarea administrativ-teritorială de rând cu forma de guvernământ şi regimul

politic, influențează direct modul de organizare și funcționare a statului, abordarea ei prin prisma dimensiunilor care o definesc și o caracterizează, reprezintă precondițiile necesare, care asigură succesul realizării ei, pe de o parte, și funcționalitatea statului, într-un final.

Dimensiunile reformei administrativ-teritoriale

Reformă administrativ-teritorială (RAT) poate fi definită ca *un proces complex și de amploare, prin care se restructurează organizarea spațială, instituțională și funcțională a unităților administrativ-teritoriale ale unui stat, cu scopul de a îmbunătăți eficiența guvernării locale și centrale, de a asigura o distribuție mai echitabilă a resurselor și de a răspunde mai adecvat nevoilor cetățenilor.*

Reformă administrativ-teritorială are mai multe *dimensiuni,* care se interconectează și se influențează reciproc. Cele mai importante sunt:

Dimensiunea politică - ansamblul proceselor, mecanismelor și relațiilor de putere prin care se decide, se negociază și se implementează reorganizarea teritorială a statului. Ea include, pe de o parte, componenta tehnică a procesului decizional politic – modificări legislative și constituționale, distribuția reprezentării și echilibrul dintre nivelurile de guvernare – iar pe de altă parte, dimensiunea strategică ce privește consolidarea statalității, democratizarea guvernanței și repoziționarea Republicii Moldova în raport cu dinamica geopolitică și modelul european de organizare administrativă.

Pe plan tehnic, această dimensiune cuprinde:

Procesul decizional politic: adoptarea reformei presupune modificări legislative și eventual constituționale, care necesită majorități parlamentare calificate;

Negocierea politică internă: partidele politice trebuie să găsească compromisuri privind structura și nivelurile administrativ-teritoriale (numărul de regiuni, statutul raioanelor, rolul municipiilor);

Reprezentarea politică: reforma afectează direct sistemul electoral central și local și distribuția puterii la nivel teritorial (numărul consilierilor locali, modul de alegere a președinților de raioane/regiuni);

Echilibrul putere centrală – putere locală: redesenarea teritoriului reconfigurează raporturile de influență între guvern, partide și elitele locale (primari, consilii);

Managementul rezistenței politice: mulți actori locali (primari, consilieri, lideri regionali) se opun reformei pentru că le afectează statutul și resursele; dimensiunea politică presupune mecanisme de persuasiune, compensare sau integrare;

Într-o viziune mai largă (mai strategică), dimensiunea politică a RAT are implicații asupra:

Consolidării statalității: reforma trebuie să întărească statul prin instituții mai eficiente, evitând fragmentarea și instabilitatea politică;

Democratizării: o administrație teritorială modernă contribuie la creșterea participării cetățenilor, la transparență și la reducerea clientelismului politic;

Raporturilor geopolitice: reforma administrativ-teritorială este văzută și ca o opțiune politică de apropiere de modelul european, în contrast cu tradiția centralistă postsovietică;

Gestionării minorităților și autonomiilor speciale: cazul Găgăuziei și al regiunii transnistrene are o semnificație politică majoră; modul în care reforma abordează aceste teritorii este și o chestiune de securitate națională și de politică externă;

Imaginea internațională: o reformă implementată democratic și transparent poate crește credibilitatea Republicii Moldova în fața Uniunii Europene, a Consiliului Europei și a partenerilor internaționali.

RAT văzută prin prisma dimensiunii sale politice are un impact pozitiv asupra eficientizării guvernării, reducerea tensiunilor politice prin clarificarea competențelor, întărirea democrației locale și consolidarea parcursului european.

In același timp, RAT se poate confrunta cu anumite provocări, ce țin de riscul de politizare excesivă, opoziție puternică din partea actorilor locali și regionali, lipsa consensului politic în Parlament, dar și, în general, în societate, exploatarea electorală a reformei ș.a..

În esență, dimensiunea politică a reformei administrativ-teritoriale reflectă atât mecanismele tehnice prin care actorii politici negociază, adoptă și implementează schimbările teritoriale și instituționale, cât și rolul strategic al reformei în consolidarea statului, în democratizarea guvernării și în repoziționarea Republicii Moldova în contextul politic regional și european.

Un exemplu clar al unei reforme, care nu a fost concepută și implementată, luându-se în considerație toate aspectele ce țin de dimensiunea sa politică, a fost reforma administrativ-teritorială din anul 1998. Drept rezultat o reformă "bună" a fost deturnată, iar repercursiunile unei astfel de decizie politică și administrativă le suportăm și în ziua de azi.

Dimensiunea administrativă și instituțională *- reprezintă componenta fundamentală a procesului de modernizare a organizării statale, prin care se configurează structura unităților administrativ-teritoriale, se delimitează competențele între nivelurile de guvernare și se consolidează capacitatea instituțiilor publice de a exercita atribuțiile delegate. Aceasta implică atât redesenarea cadrului administrativ, orientată spre eficiență, descentralizare și apropierea serviciilor de cetățean, cât și consolidarea mecanismelor instituționale, normative și financiare care asigură sustenabilitatea și funcționalitatea noii arhitecturi administrative.*

Din punct de vedere tehnic, dimensiunea administrativă și instituțională a RAT se manifestă prin câteva caracteristici de bază:

Reorganizarea aparatului administrativ: primării, consilii locale/județene/raionale, agenții regionale, servicii desconcentrate – extensii ale administrației publice centrale;

Redistribuirea competențelor între nivelurile de guvernare (local, județean, regional, central), dar și în legătură cu UAT cu statut special (UTA Găgăuzia);

Simplificarea și eficientizarea proceselor decizionale și birocratice;

Dimensiunea administrativă și instituțională, pe lângă aspectele tehnice, reprezintă expresia organizării administrative și teritoriale a statului, precum și capacitarea instituțiilor, arhitectura guvernamentală, regională și locală, care se manifestă prin:

Reducerea fragmentării excesive ale UAT. Scopul este crearea unor unități mai mari și mai eficiente, cu capacitate administrativă sporită;

Determinarea și claritatea competențelor: delimitarea clară și eficientă a responsabilităților între nivelul local (primării/consilii locale), regional (raioane sau posibile regiuni) și central (Guvern, ministere);

Descentralizarea administrativă: oferirea mai multor competențe și resurse autorităților locale, pentru a apropia decizia de cetățean și a reduce centralismul excesiv;

Profesionalizarea administrației locale: prin consolidarea resurselor umane și financiare, astfel încât primăriile și consiliile locale să poată oferi servicii publice de calitate;

Instituții de coordonare: Cancelaria de Stat sau alte structuri centrale vor avea rolul de a coordona implementarea reformei și de a asigura echilibru între autonomia locală și controlul statului. Este foarte important de a stabili în contextul unei RAT sistemul de relații dintre guvernul central și autoritățile din UTAG, precum și a relațiilor dintre UTAG cu celelalte elemente, niveluri, părți componente ale sistemului administrativ din Republica Moldova;

Mecanisme de cooperare interinstituțională: reforma necesită o colaborare între Guvern, Parlament și administrațiile regionale/autonome/locale, precum și cu structurile asociative ale administrației publice (Congresul Autorităților Locale din Moldova, CALM, ș.a);

Resurse financiare și administrative: instituțiile statului trebuie să creeze mecanisme de finanțare clar definite (transferuri, granturi, impozite locale) care să permită noilor unități administrative să fie viabile și autonome;

Capacitate instituțională: formarea și dezvoltarea profesională a funcționarilor publici, digitalizarea serviciilor și transparența administrativă sunt condiții necesare pentru succesul reformei;

Din punct de vedere administrativ și instituțional, RAT va contribui la o mai mare eficiență în furnizarea serviciilor publice, reducerea birocrației, creșterea accesului cetățenilor la resurse și decizie.

Printre provocările de bază, care pot periclita buna desfășurare a reformei pot fi opoziția politică sau locală (din partea primarilor și consiliilor care riscă să dispară), lipsa de resurse pentru tranziție, riscul ca reforma să fie aplicată fragmentar sau incomplet.

În concluzie, dimensiunea administrativă se referă la redesenarea hărții teritoriale și a responsabilităților, în timp ce dimensiunea instituțională se axează pe mecanismele, instituțiile și resursele care fac posibilă implementarea și funcționarea noii arhitecturi administrative.

Dimensiunea juridică a reformei administrativ-teritoriale *desemnează ansamblul normelor, principiilor și mecanismelor de drept prin care se reglementează reorganizarea unităților administrativ-teritoriale, delimitarea competențelor între nivelurile de guvernare și garantarea autonomiei locale. Ea cuprinde, pe de o parte, aspectele tehnice ale revizuirii cadrului constituțional și legislativ necesar funcționalității noilor structuri administrative, iar pe de altă parte, integrarea acestora într-un context mai general al statului de drept, al principiilor Cartei Europene a Autonomiei Locale și al exigențelor guvernanței democratice, menite să asigure echilibrul dintre unitatea statului și diversitatea comunităților locale.*

Din punct de vedere tehnic, dimensiunea juridică a RAT implică:

Modificarea cadrului constituțional și legislativ: Constituția Republicii Moldova (art. 109 și 110 privind administrația publică locală și organizarea administrativ-teritorială) trebuie eventual amendată pentru a permite reorganizarea unităților administrativ-teritoriale;

Revizuirea legislației sectoriale: Legea privind administrația publică locală, Legea finanțelor publice locale, Legea privind descentralizarea administrativă, Legea statutului special al Găgăuziei etc. trebuie armonizate cu noul cadru normativ;

Stabilirea competențelor și atribuțiilor legale: delimitarea clară a responsabilităților între nivelurile de guvernare (local, regional, central) și evitarea suprapunerilor de competențe.

Stabilirea procedurilor legale de reorganizare: definirea mecanismelor juridice prin care comunele, satele și raioanele pot fi comasate, reorganizate sau desființate, respectând criterii obiective (număr populație, capacitate financiară, infrastructură ș.a);

Garanții legale pentru autonomie locală: stabilirea prin lege a principiului subsidiarității și a independenței juridice a autorităților publice locale;

Instrumente juridice de control și echilibru instituțional: mecanisme de contencios administrativ, control de constituționalitate, audit și transparență decizională.

Într-un context mai larg si mai general al statului de drept, dimensiunea juridică a RAT reflectă modul în care reforma se înscrie în sistemul de relații administrativ-statale și internaționale:

Raportarea la Constituție: reforma trebuie să se desfășoare în conformitate cu principiile fundamentale ale statului de drept, ale autonomiei locale și a descentralizării.

Compatibilitatea cu Carta Europeană a Autonomiei Locale: Republica Moldova, fiind parte la această convenție, este obligată să asigure autonomie reală autorităților locale, garantată juridic și realizată în practică;

Protejarea drepturilor cetățenilor: prin organizarea teritoriului, statul trebuie să respecte dreptul cetățeanului de acces la servicii publice, la justiție și la participare democratică;

Dimensiunea internațională: reforma trebuie să fie coerentă cu standardele Uniunii Europene, care promovează descentralizarea, subsidiaritatea și buna guvernare locală;

Echilibrul între unitatea statului și diversitatea locală: din punct de vedere juridic, reforma trebuie să armonizeze interesul național cu specificul cultural și teritorial (ex. Găgăuzia are un statut special protejat prin lege organică);

Stabilitate juridică și legitimitate: pentru a fi acceptată social și politic, reforma trebuie să se bazeze pe legi clare, transparente și legitime, adoptate printr-un proces democratic participativ.

Din punct de vedere juridic, RAT trebuie să creeze un cadru juridic clar, care să asigure funcționalitatea noilor unități administrativ-teritoriale, să protejeze autonomia locală și să reducă suprapunerea și conflictul de competențe.

Riscurile, care ar putea apărea țin, în primul rând, de necesitatea modificării Constituției (care presupune consens politic larg), riscul contestării reformei la Curtea Constituțională, rezistența politică și juridică a unor entități cu statut special (ex. Găgăuzia sau într-o perspectivă – UAT din stânga Nistrului).

Dimensiunea economică și financiară *- reprezintă ansamblul mecanismelor, resurselor și relațiilor, prin care unitățile administrativ-teritoriale își asigură sustenabilitatea economică și capacitatea de furnizare a serviciilor publice, atât prin mobilizarea veniturilor proprii, cât și prin transferuri și politici redistributive de la nivel central. Ea presupune, pe de o parte, organizarea tehnică a finanțelor publice locale – colectarea impozitelor, alocarea bugetară, planificarea cheltuielilor și gestionarea investițiilor – iar pe*

de altă parte, integrarea acestor procese într-un cadru mai larg de relații instituționale și socio-economice, menit să asigure echilibrul între autonomia financiară locală, coeziunea teritorială și responsabilitatea fiscală a statului, în concordanță cu principiile guvernanței democratice și ale standardelor europene.

Dimensiunea economică și financiară a RATse manifestă prin:

Sustenabilitatea economică a unităților administrativ-teritoriale: reducerea numărului de primării și crearea unor unități mai mari, capabile să genereze venituri proprii suficiente pentru funcționarea administrației și furnizarea de servicii publice;

Ajustarea resurselor financiare (impozite, bugete locale, transferuri de la centru) și finanțele publice locale (stabilirea mecanismelor de colectare a taxelor și impozitelor locale, precum și a cotelor de participare la veniturile naționale - transferuri de la bugetul central);

Alocarea resurselor financiare: determinarea formulelor echitabile de transferuri interbugetare, astfel încât să fie evitate inegalitățile regionale si locale și să se susțină zonele mai slab dezvoltate;

Eficiența cheltuielilor publice: prin comasarea serviciilor (educație, sănătate, infrastructură locală) se reduc costurile administrative și se eliberează resurse pentru investiții;

Planificarea bugetară multianuală: unitățile locale trebuie să poată planifica investiții pe termen lung, în infrastructură și dezvoltare economică;

Determinarea, planificarea și acoperirea costurilor de tranziție (infrastructură, logistică, reorganizarea instituțiilor) versus beneficiile pe termen lung (eficiență, atragerea de investiții).

Privită într-un cadru mai amplu, într-un context global al RAT, dimensiunea economică și financiară această reflectă:

Relația centru–periferie pe dimensiunea economică și financiară: reforma încearcă să creeze un echilibru între autonomia financiară a autorităților locale și controlul strategic al statului asupra resurselor;

Autonomie vs. dependență: un principiu european fundamental este autonomia locală (consacrată prin Carta Europeană a Autonomiei Locale). Republica Moldova trebuie să ofere administrațiilor locale resurse financiare reale, nu doar atribuții formale, fără sprijin și acoperire financiară;

Dezvoltare regională și locală echilibrată: reforma are rolul de a reduce disparitățile dintre zonele urbane și cele rurale, prin politici financiare de coeziune (investiții, fonduri de dezvoltare);

Integrarea în logica europeană: reforma este și o condiție pentru apropierea de standardele Uniunii Europene, unde dimensiunea economică și financiară a administrației publice este legată de transparență, responsabilitate fiscală și dezvoltare durabilă;

Responsabilizarea administrației: autonomia financiară trebuie să vină cu mecanisme de control, audit și transparență, pentru a preveni corupția și utilizarea ineficientă a banului public.

Impactul pozitiv al RAT se manifestă prin creșterea capacității UAT-urilor de a genera venituri proprii, scăderea dependenței de bugetul central, furnizarea unor servicii mai bune cetățenilor, stimularea dezvoltării locale și regionale.

În acelasi timp, există riscul ca unele localități să nu fie viabile economic, RAT să întâmpine o rezistența politică și locală la redistribuirea resurselor, iar situația per total să fie înrăutățită de lipsa unei culturi administrative a responsabilității financiare.

Dimensiunea socială și cultural-identitară *- reprezintă componenta prin care sunt analizate și reglementate efectele reorganizării administrativ-teritoriale asupra vieții comunitare, asupra instituțiilor sociale și culturale, precum și asupra identității colective a populației. Ea cuprinde, pe de o parte, aspectele legate de accesul cetățenilor la servicii publice, de rețeaua instituțiilor educaționale și culturale și de participarea comunităților la procesul decizional, iar pe de altă parte, dimensiunea mai largă a relațiilor sociale și identitare, care implică protejarea diversității culturale, consolidarea coeziunii sociale și asigurarea unui echilibru între modernizarea administrativă și respectarea specificului local, în concordanță cu principiile autonomiei locale și ale guvernanței democratice.*

RAT, văzută în dimensiunea sa socială și cultural-identitară, vizează aspecte ce țin direct de viața socială și de organizarea comunităților:

Accesul cetățenilor la servicii publice: reorganizarea UAT-urilor trebuie să asigure că oamenii nu pierd accesul facil la școală, medic, oficiu poștal sau servicii administrative, mai ales în zonele rurale;

Rețeaua instituțiilor sociale și culturale: reforma poate duce la comasarea sau redistribuirea școlilor, caselor de cultură, bibliotecilor și centrelor comunitare, ceea ce influențează dinamica socială și culturală locală;

Mobilitatea și migrația internă: închiderea unor instituții locale sau reorganizarea serviciilor poate accentua fenomenul depopulării satelor și migrației spre centre urbane;

Participarea civică: unitățile administrative mai mari pot crea o distanță între cetățeni și administrație, reducând implicarea comunității în luarea deciziilor.

Într-o viziune mai amplă, această dimensiunea socială și cultural-identitară reflectă aspecte ce depășesc aspectul "tehnic" al reformei:

Identitatea locală și regională: oamenii se identifică adesea cu localitatea lor (sat, comună, raion). Comasarea UAT-urilor poate genera rezistență socială, deoarece comunitățile percep reforma ca pe o amenințare la identitatea lor istorică și culturală;

Coexistența etnică și lingvistică: Republica Moldova este un stat multietnic, iar reorganizarea teritorială trebuie să respecte diversitatea culturală (găgăuzi, bulgari, ucraineni, romi etc.), evitând tensiuni identitare;

Coeziunea, coerența socială și solidaritatea: reforma trebuie să consolideze coeziunea socială, nu să o fragmenteze. Politicile publice trebuie să reducă polarizarea între mediul rural și urban, centru și periferie;

Dimensiunea europeană: în contextul apropierii de UE, reforma trebuie să fie compatibilă cu principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale, care pune accent pe respectarea diversității și a specificului local;

Globalizare și modernizare: într-o lume în care migrația externă este intensă, reforma poate contribui la consolidarea comunităților locale prin instituții culturale și sociale care să păstreze legătura cu identitatea națională și să stimuleze dezvoltarea durabilă.

Impactul pozitiv al RAT pe dimensiunea efectelor sociale şi cultural-identitare se reflectă în servicii sociale mai eficiente, infrastructură culturală modernizată, coeziune socială întărită prin politici de incluziune şi participare civică,

Riscurile în implementrea RAT ţin de pierderea identităţii locale, rezistenţă comunitară la comasarea localităţilor, riscul accentuării disparităţilor dintre localităţi, raioane/ regiuni.

Dimensiunea europeană si geopolitică a reformei administrativ-teritoriale reprezintă aspectul prin care reorganizarea teritorială şi instituţională a statului se aliniază atât principiilor şi standardelor Uniunii Europene, cât şi imperativelor de consolidare a statalităţii într-un context geopolitic complex. Procesele de armonizare legislativă, instituţională şi administrativă cu bunele practici europene, descentralizare, subsidiaritate, autonomie locală şi capacitate de accesare a fondurilor europene reprezintă elementele, care determină şi definesc dimensiunea strategică de poziţionare a Republicii Moldova în raport cu centrele de putere regionale şi globale, având ca obiectiv apropierea de spaţiul european, întărirea coeziunii interne şi creşterea rezilienţei faţă de influenţe externe.

Care sunt acţiunile, care determină dimensiunea europeană şi geopolitică a RAT?:

Armonizarea cadrului legislativ şi instituţional cu standardele Uniunii Europene şi cu bunele practici europene (subsidiaritate, autonomie locală, transparenţă);

Adaptarea la standardele şi modelele europene de guvernanţă multi-nivel;

Implementarea principiilor Cartei Europene a Autonomiei Locale: Republica Moldova este stat semnatar şi trebuie să garanteze prin lege competenţe clare şi resurse adecvate pentru administraţiile locale. Nu mai puţin important sunt acţiunile de clarificare a relaţiei dintre guvernul central şi autonomia găgăuză, având în vedere că procesul de negociere a capitolelor de aderare referitoare la administraţia publică vor solicita expres acest lucru;

Crearea unui cadru compatibil cu politica de coeziune a UE: unităţile administrativ-teritoriale trebuie să fie suficient de mari şi funcţionale pentru a putea accesa fonduri europene structurale şi de dezvoltare. La prima etapă este foarte importantă producerea şi diseminarea datelor statistice oficiale în profil regional, conform Nomenclatorului european al unităţilor teritorial-statistice (NUTS) în vederea satisfacerii cererii sporite faţă de date statistice regionale comparabile cu ţările din Uniunea Europeană;

Consolidarea mecanismelor de cooperare transfrontalieră: reforma facilitează integrarea Republicii Moldova în euroregiuni şi parteneriate regionale (cu România, Ucraina, statele din Parteneriatul Estic). Are loc corelarea regiunilor administrative cu regiunile de dezvoltare folosite în politicile şi fondurile europene;

Digitalizare şi standardizare europeană: adoptarea instrumentelor administrative moderne (e-guvernare, interoperabilitate instituţională) ca parte a integrării tehnice şi digitale în Uniunea Europeană;

Din punctul de vedere al implicaţiilor şi repercursiunilor strategice pentru Republica Moldova, dimensiunea europeană şi geopolitică a RAT influenţează:

Orientarea geopolitică a Republicii Moldova: o reformă inspirată de modelul european marchează opţiunea de integrare în spaţiul occidental şi de distanţare de modelele centralizate postsovietice;

Consolidarea statalității: reforma administrativ-teritorială întărește instituțiile și capacitatea statului de a guverna coerent teritoriul, ceea ce este esențial într-un context geopolitic marcat de presiuni externe (ex. influența Federației Ruse). Aceasta este valabil și în contextul poziționării statului în raport cu rezolvarea problemei transnistrene, oferind un exemplu de putere, control și influență;

Dintr-o altă optică, *managementul diversității și al autonomiilor speciale: UTA* Găgăuzia sau regiunea transnistreană sunt teme sensibile. Reforma trebuie să asigure echilibrul dintre integrarea națională și recunoașterea particularităților locale, pentru a evita exploatarea geopolitică a tensiunilor identitare;

Apropierea de Uniunea Europeană: reforma este condiționată de logica integrării europene – o administrație eficientă, transparentă și descentralizată este premisă pentru aderarea la Uniune.

Dimensiunea globală: într-o lume a interdependențelor, reforma plasează Republica Moldova într-un circuit de bune practici internaționale privind guvernanța democratică, dezvoltarea durabilă și reziliența instituțională. Republica Moldova poate deveni un exemplu de „bună practică", fapt ce contribuie la întărirea prestigiului, dar și a rolului pe arena internațională;

Implementarea RAT prin prisma dimensiunii sale europeane și geopolitice oferă acces mai larg la fonduri europene, întărește coeziunea națională, contribuie la consolidarea relațiilor cu UE și statele vecine, crește reziliența în fața influențelor externe.

Ca și în alte dimensiuni ale RAT, riscul de politizare a reformei persistă, dar și, potențial, într-o cheie geopolitică, trezind opoziția unor forțe interne sau externe și creând dificultăți de implementare în regiunile cu statut special, dar și al teritoriilor necontrolate din stânga Nistrului.

În esență, dimensiunea geopolitică și europeană a reformei administrativ-teritoriale reflectă atât componenta tehnică de armonizare a cadrului legislativ și instituțional cu standardele Uniunii Europene, cât și componenta strategică de consolidare a statalității Republicii Moldova și de orientare a acesteia către spațiul european, în contextul competițiilor geopolitice regionale și globale.

Dimensiunea științifică a reformei administrativ-teritoriale *reprezintă fundamentul teoretic și metodologic al procesului de reorganizare a unităților administrativ-teritoriale, bazat pe cercetare interdisciplinară, criterii obiective și bune practici internaționale. Ea include, pe de o parte, conținutul tehnic al aplicării metodelor de analiză statistică, geospațială și socio-economică pentru delimitarea teritorială și prognozarea impactului reformei, iar pe de altă parte, integrarea într-un context mai general al științei administrației și al guvernanței democratice, care conferă legitimitate, raționalitate și sustenabilitate deciziilor politice.*

Spre deosebire de dimensiunea politică (care se raportează la interese, putere și legitimitate), dimensiunea științifică vizează rigoarea și fundamentarea reformei.

La nivel tehnic, dimensiunea științifică a RAT presupune:

Utilizarea metodelor de cercetare interdisciplinară: geografie, economie, drept, sociologie, științe politice și administrative pentru a fundamenta reorganizarea teritorială;

Metodologie- reformele au nevoie de o metodologie clară: cum se colectează datele, cum se evaluează efectele, ce instrumente se folosesc pentru implementare și monitorizare;

Stabilirea criteriilor obiective de reorganizare: numărul populației, densitatea, capacitatea economică și financiară, infrastructura de transport și comunicații, accesibilitatea serviciilor publice;

Baze empirice și date - deciziile reformei se bazează pe cercetări, statistici, analize comparative, studii de impact și evaluări anterioare. Dimensiunea științifică implică utilizarea dovezilor (evidence-based policy);

Analiza comparată: studierea experiențelor altor state care au trecut prin reforme similare (Statele baltice, Polonia) și adaptarea lor la specificul Republicii Moldova;

Modelare și prognoză: utilizarea instrumentelor statistice, a GIS (sisteme informaționale geografice), a prognozelor socio-economice pentru a anticipa efectele reformei;

Evaluarea impactului: cercetări ex-ante și ex-post privind eficiența, costurile și beneficiile reformei. O reformă cu dimensiune științifică presupune mecanisme de feedback și evaluare continuă, pentru a corecta eventualele efecte secundare sau neprevăzute;

Privită într-un context mai general, dimensiunea științifică a RAT implică:

Fundamentarea teoretică și conceptuală: reforma se sprijină pe pe teorii, modele și concepte validate științific (din economie, sociologie, științe politice, educație, drept etc.), care îi dau consistență și coerență și care reprezintă modele de guvernanță democratică, subsidiaritate, descentralizare și dezvoltare locală și regională durabilă;

Rolul comunității academice și al experților: universitățile, institutele de cercetare și organizațiile internaționale (ex. Oficiile ONU, Banca Mondială, Consiliul Europei) oferă expertiză științifică și recomandări. Specialiștii și experții din domeniu (academicieni, cercetători, instituții de cercetare) contribuie la proiectarea și evaluarea reformei, pentru a-i asigura credibilitatea și aplicabilitatea;

Integrarea în circuitul de bune practici: Republica Moldova trebuie să se alinieze la standardele și modelele validate științific în Uniunea Europeană și la nivel global.

Transdisciplinaritate: reforma se plasează la intersecția dintre știința administrației, știința politică, drept, economie și sociologie, ceea ce îi conferă un caracter holistic;

Dimensiunea epistemologică: reforma nu este doar o schimbare tehnică, ci și o aplicare a cunoașterii științifice în guvernanța publică, transformând administrația publică într-un sistem mai rațional, mai eficient, bazat pe date și pe metode noi de administrare;

Dimensiunea științifică a RAT legitimează deciziile politice prin date obiective, reduce arbitrarul în luarea deciziilor, crește șansele ca reforma să fie eficientă și sustenabilă.

Printre provocări putem menționa accesul limitat la date statistice actualizate, riscul politizării cercetării, lipsa dialogului real între mediul academic și factorii de decizie. Excluderea mediului academic din cadrul procesului decizional este tot mai accentuat în ultima perioadă. Cu părere de rău, conținutul reformelor actuale și mersul implementării lor nici pe departe nu înseamnă că guvernarea se descurcă fără implicarea mediului academic și fără a pune în valoare dimensiunea științifică a reformelor. Starea actuală de lucruri demonstrează, o dată în plus, importanța si rolul dimensiunii stiințifice a guvernanței, indiferent de nivelurile de guvernare.

Fundamentele științifice în structurarea unui sistem optim de exercitare a puterii locale au fost ignorate în fazele incipiente ale tranziției democratice din Republica Mol-

dova, consecința fiind perpetuarea mecanismelor prin care puterea publică locală este „tutelată”, diminuându-i funcțiile esențiale[14].

Tocmai din acest considerent, problema identificării unui model optim de organizare teritorială a puterii locale pentru societatea moldovenească rămâne a fi una de mare actualitate şi de mare interes, atât pentru teoreticieni, dar şi pentru practicieni, deopotrivă. Organizarea teritorială a puterii locale trebuie să corespundă, în mod obligatoriu, necesității obiective de edificare a unor structuri de exercitare a puterii publice capabile să răspundă eficient, în acord cu standardele europene, noilor realități politice și sociale, economice și culturale în care se află Republica Moldova.

Concluzie. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova reprezintă un proces complex, multidimensional şi inevitabil, determinat atât de constrângerile interne, cât și de imperativele externe de modernizare și integrare europeană. Analiza dimensiunilor politice, administrative, economice, juridice, sociale, geopolitice și științifice demonstrează că succesul acestei reforme depinde de abordarea sa integrată, fundamentată pe principii clare, pe bune practici internaționale și pe dialog real între decidenți politici, comunitatea academică și societatea civilă.

O reforma administrativ-teritorială coerentă și sustenabilă nu poate fi concepută ca un simplu act politic sau tehnic, ci ca un proces de reorganizare profundă a statului, orientat spre eficiență administrativă, autonomie locală autentică, echitate socială și viabilitate economică. Ea trebuie să răspundă nu doar provocărilor structurale și demografice actuale, ci și necesităților de consolidare a statalității și de ancorare în standardele guvernanței democratice europene.

În final, implementarea unei reforme administrativ-teritoriale bazate pe rigoare științifică, participare democratică și consens politic va contribui decisiv la modernizarea administrației publice, la creşterea calității serviciilor pentru cetățeni şi la consolidarea parcursului european al Republicii Moldova.

BIBLIOGRAFIE

Constituția Republicii Moldova, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=145723&lang=ro

Legea privind administraţia publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17373&lang=ro

Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=143037&lang=ro#

Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova nr. 438 din 28 decembrie 2006, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130212&lang=ro#

Legea 173 privind prevederile de bază ale statutului juridic special al localităților din stânga Nistrului (Transnistria), adoptată la 22 iulie 2005, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=116837&lang=ro

Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30 decembrie 2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=28609&lang=ro

[14] Cornea S, Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova Cornea, S. (2019)*: Manual universitar.* Cahul: Cahul State University “B. P. Hasdeu”, p.97. https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/65258/ssoar-2019-cornea-Organizarea_teritoriala_a_puterii_publice.pdf

Cornea S, Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova Cornea, S. (2019): Manual universitar. Cahul: Cahul State University “B. P. Hasdeu”, https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/65258/ssoar-2019-cornea-Organizarea_teritoriala_a_puterii_publice.pdf

Palihovici S, Organizarea administrativ-teritorială a statului și guvernanța pe mai multe niveluri:Teorie, practică comparativă si contextul Republicii Moldova, ISBN 978-5-36241-262-3, https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2024/11/Curs_Organizarea-administrativ-teritoriala_Romana.pdf

CZU: 321.64(8) https://doi.org/10.59295/pas2025.10

LATIN AMERICAN CAPITALISMS: TOWARDS A CONCEPTUAL FRAMEWORK

Tomasz RUDOWSKI[15]

Abstract. ***This article seeks to realize a comprehensive analysis of the structure and dynamics of Latin American capitalism, as well as to explore its regional and national variations. Drawing on theoretical perspectives such as neo-structuralism, dependency theory, and the varieties of capitalism approach, the study highlights the distinctiveness, often referred to as the "peculiarities" of capitalism in Latin America compared to its Western counterparts. Emphasis is placed on the historical and spatial dimensions of capitalist development, the center–periphery hierarchy, and the systemic interdependence that shapes the global economy. The article examines key factors influencing the diversity of capitalist models in the region, including state-market relations, patterns of production, financial systems, and institutional capacities. It further argues that the dynamics of accumulation, inequality, and dependency are crucial to understanding the region's economic configuration. Ultimately, the article contributes to a broader, interdisciplinary debate on global capitalism by offering an analytically eclectic interpretation of its Latin American forms[16].***

Keywords: *capitalism, Latin America, hierarchical capitalism, varieties of capitalism, diversity of capitalism*

Introduction

Fredric Jameson wrote in his 2003 article that "someone once said it is easier to imagine the end of the world than to imagine the end of capitalism" (Jameson, 2003). In the opinion of the author of this article, there exists a type of structure that operates above the international system and determines global politics: capitalism. The modern world-system is an example of a world-economy or world-system. According to some scholars, it emerged in the sixteenth century and has since expanded steadily across the globe (Wallerstein, 1979; Wallerstein, 2007; Dussel, 1994; Dussel, 2000). Others argue that capitalism, in a social sense, has almost always existed (Pobłocki, 2017).

The spatial dimension of the global system consists of a hierarchy of core and periphery, which dictates the economic roles played by different regions of the world. However, in order to better understand the dynamics of interaction and interdependence in the global economy, attention must also be paid to its temporal dimensions. These include cyclical rhythms, long-term trends, contradictions, and crises. Together with spatial dynamics, these elements shape the development of the world-system. All of this underscores the systemic and interdependent nature of the world/capitalism, but not its uniformity.

[15] Tomasz Rudowski, Assistant Professor, University of Warsaw, Warsaw, Poland, t.rudowski@uw.edu.pl

[16] This text is a translated, updated version of my article (Rudowski, 2022a), significantly expanded and reconceptualized in certain aspects.

The author shares the view of Henri Pirenne, a Belgian medieval historian, who regarded capitalism as a "tendency toward the continual accumulation of wealth" (Pirenne, 1914). In other words, it can be defined as a system of continuous economic expansion and understood not only as an economic system, but also as a social order (Pobłocki, 2017). Historically, capitalism has always required "a sufficiently large, cheap, and obedient labor force" (Assorodobraj, 1966: 153)[17]. The essential condition for the development of capitalism and capital accumulation is access to energy, labor, food, and cheap raw materials—the so-called "four cheaps" crucial for capitalist expansion (Moore, 2015). Therefore, capitalism is not only a system of production but also a method of accumulation.

According to Jan Sowa:

> *using the categories of Marxist analysis, one could say (...) [that:] capitalism is a system of class rule (a social understanding) that may, in principle, achieve its goal—accumulation for the sake of accumulation—through a non-free organization of labor, but it certainly does so more efficiently by subjecting labor to commodification (an economic understanding). This occurs not due to the economic importance of wage labor, but rather because of its utility in constructing ideological interpellations (Sowa, 2017: 370).*

The central thesis of this article is that capitalism in Latin America differs from that in the rest of the world—and also varies among countries within the region. The aim of the article is to analyze and explain the structure and dynamics of Latin American capitalism and to identify its specific types. Capitalism in Latin America is definitively different from that of Western countries; therefore, according to the author, one can speak of its "peculiarities."

The purpose of this work is to offer a new, non-traditional interpretation of Latin American capitalism. To better understand the problem under investigation, this article

[17] It should also be noted here that there is both the possibility and the necessity to analyze capitalism through the lens of the institution of slavery (cf. Pobłocki, 2017). Many authors have considered slavery incompatible with a modern capitalist economy and liberal political values. However, as Dale Tomich and Patricia Muñoz Luna point out, the capitalist dimensions of slavery remain understudied. Focusing solely on its profitability has often led scholars to prioritize ideological and political explanations for abolition, framing it in national rather than global terms. The relationship between slavery and capitalism is often vague—viewed either historically or metaphorically to describe exploitative labor practices—but the two are closely connected. Contrary to the common historical sequence of slavery (antiquity) → serfdom (Middle Ages) → wage labor (capitalism), some scholars argue that wage labor and serfdom are variations of slavery rather than its successors. Linking capitalism theoretically to slavery rather than wage labor prompts a radical rethinking of its origins. In the Atlantic system, slaves were not treated merely as commodities but as a form of financial capital, whose trade confirmed rather than created value. Ian Baucom sees the 18th-century Atlantic system as the birthplace of modernity and capitalism, emerging from both financialization and slavery. From this perspective, slavery played a central role in modern capitalism's development. Drawing on Karl Polanyi's concept of "disembedding," some scholars argue that capitalism is historically a system rooted in slavery, in which humans are uprooted from society. In modern free-market societies, economic relations dominate and reshape social ones, making society an appendage to the market. This process of treating people as objects traces back to the institution of slavery (Mesquita, Rudowski, 2024).

employs several theoretical "lenses" through which capitalism is interpreted. In the author's view, the use of analytical eclecticism will contribute to a more nuanced understanding of the phenomenon in question (Sil & Katzenstein, 2010). This approach opens the possibility of moving beyond the limitations imposed by conducting research exclusively within the framework of a single paradigm.

In this case, the article draws on the neo-structuralist paradigm and the "varieties of capitalism" perspective. It is worth noting that dependency theory—with its center-periphery framework—continues to refine its global approach to understanding the evolution of capitalism as a world economy. Dependency and peripheral relations are also reproduced within states, thus creating internal centers and internal peripheries (Galtung, 1971: 83–86). The objective of this study is to characterize selected dimensions of Latin American economies, also using the tools of the varieties of capitalism perspective. This approach emerged after the collapse of the USSR and, in a sense, replaced the global confrontation between capitalism and communism with the rivalry between different variants of capitalism operating in various countries and regions.

According to Susan Strange, scholarship requires a synthesis of politics and economics. This synthesis is pursued by the political economy of international relations, which has become one of the fastest-growing subfields in Latin America (Gawrycki, 2015: 71; cf. Strange, 1988). This political-sociological analysis of economic processes at both the state and international levels aims to integrate economic and political studies in order to facilitate a better understanding of the fundamental forces that govern the world (Gilpin, 1987: 3).

Given these premises, this article seeks to identify and explain the phenomenon of the "peculiarities" of Latin American capitalism by analyzing issues such as: (1) divisions and variants of capitalism globally; (2) types of capitalism in Latin America; and (3) an analysis of the economic structures of the countries in the region.

* * *

As part of the capitalist system, scholars distinguish between its various divisions and variants: free-market capitalism (Anglo-Saxon countries), coordinated capitalism (Germany and continental EU countries), and development-oriented capitalism (Japan, South Korea, Southeast Asian countries) (Pauly & Reich, 1997: 7; Czaputowicz, 2008: 162). French economist Bruno Amable (2003) identified five models of capitalism: market-based (Anglo-Saxon countries), social-democratic (Scandinavian countries), Asian (Japan, South Korea), Mediterranean (Southern Europe), and Continental European capitalism (Western Europe). There is also a distinction between the liberal market economy (LME) and the coordinated market economy (CME) (Hall & Soskice, 2001), or between liberal capitalism and state-led capitalism (Sheahan, 2002: 25–34).

However, Latin American capitalism differs from the above-mentioned types. First and foremost, Latin America, like other peripheral regions, became—through its dependent (or peripheral) capitalism—a part of the global economy relegated to the role of exporter of agricultural products and raw materials, and importer of industrial goods, new technologies, capital, and even, for a significant period, labor (Rudowski, 2017a: 7–26; Dos Santos, 1979: 216–217).

According to Henryk Szlajfer, dependent capitalism should be understood more as a paradigm than as a historical substitute. Szlajfer (1985: 66) argues that:

> *if, by dependent capitalism, we do not mean a static image of reality constructed and petrified during the early years of conquest, but rather the process of shaping specific economic structures and long-term behaviors subordinated to the imperatives of accumulation, and responsive to both external and internal stimuli, then the fears of simplification that gave rise to the concept of the colonial mode of production become unjustified.*

Similarly, the Brazilian scholar Ruy Mauro Marini (1973: 18) defined "dependency" as "the relationships of subordination between formally independent nations, within which the production relations of the subordinated nations are modified or recreated to ensure the expanded reproduction of dependence". In his view, this necessarily leads to the deepening of dependency. In Latin American countries, as in other peripheral nations, development models exhibit two fundamental characteristics: structural heterodoxy (a combination of modern, advanced forms of production with backward ones) (Pinto, 1970: 85; Rodríguez, 1998) and relations of domination and dependency that grant primacy to the core countries of the global economy.

The integration of Latin America and its socioeconomic structures into the orbit of the global imperialist system not only transformed these structures but also defined their capitalist character (Stemplowski, 1979: 210). According to Brazilian sociologist Octavio Ianni, dependency is a constitutive historical process that characterizes the essence of Latin American societies (cf. Ianni, 1987: 157–182; Rudowski, 2017a: 7–26).

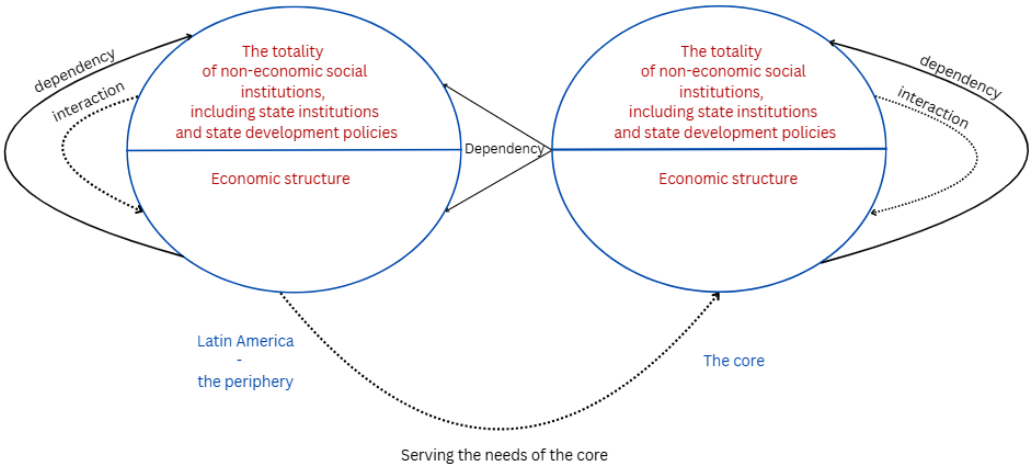
In the hybrid Latin American development model proposed by the author, the economic structure shapes the region's development policy, which is itself a component of all non-economic social institutions. Moreover, the model illustrates the correlation between the economic structure and a set of institutions—including Latin American development policies and institutions. Both the economic structure and development strategies are influenced by the state of dependency on core countries, driven by a postcolonial dependency system and adverse terms of trade. This, in turn, reduces Latin America to a peripheral role. The region has been assigned the function of a reserve of cheap natural resources, inexpensive labor, and consumer markets for core countries.

Although this phenomenon can be interpreted, to some extent, as a form of dependency of the periphery on the core, it is not a simple form of dependency, nor is it driven solely by the interests and needs of dominant capitalist societies. Rather, it reflects the subordination of Latin America to the imperatives of fulfilling the needs of the core. This is evidenced by the fact that Latin America (the periphery) is more dependent on importers, buyers, and investors from dominant countries than core countries are on Latin American exports.

Furthermore, the "dependency" on fulfilling the needs of the core is confined to the economic sector and does not extend to other areas such as politics, law, culture, science, or technology. This means it should be understood as part of the dependency system (periphery to core) because it perpetuates the current international division of labor, contributing to Latin America's failure to transform innovation into structural change. As a result, the author rejects the thesis of "interdependence" or "growing interdependence"

between Latin America and the core[18]. These relationships are represented in the following diagram (Rudowski, 2017b: 143–146):

Diagram 1. Relationship between economic structure and the set of non-economic social institutions as part of the center–periphery concept



Source: Author's own elaboration

Another feature that demonstrates the distinctive nature of Latin American capitalism is its hierarchical structure. In Latin America, "hierarchical capitalism" emerged, characterized by the dominance of large foreign and domestic corporations, fragmented labor markets, low equity in local firms, and high social inequality. To the question "What distinguishes capitalism in Latin America?" the American scholar Ben Ross Schneider, author of *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development*, identifies four key characteristics: the deep penetration of multinational corporations (30–50% of the largest companies in each country are foreign-owned—in Argentina the figure is even higher); large and diversified family conglomerates; a segmented labor market (frequent job turnover, a large informal sector, numerous regulatory constraints); and low levels of education (Rebossio, 2015).

Hierarchical capitalism is not unique to Latin America; it is also found in countries such as Turkey and Thailand. Hierarchy is evident in many areas—for example, within economic groups. Typically, these groups are family-owned, without a large number of

[18] A key aspect in understanding the global economy is identifying the sources of power in the world economic system. Therefore, in one of Author's articles (Rudowski: 2022b), the concept of structural power was applied to analyze the development of Latin America and the Caribbean within the contemporary international order. According to Susan Strange, there are four main structures of power in the global economy: security, production, finance, and knowledge. Applying Susan Strange's concept of structural power to the analysis of Latin America and the Caribbean's development in the current international order has shown that the categories of dependency and autonomy remain fundamental to the analysis of Latin American reality. In the main structures of power in the global economy (security, production, finance, and knowledge), the region exhibits features of subordination.

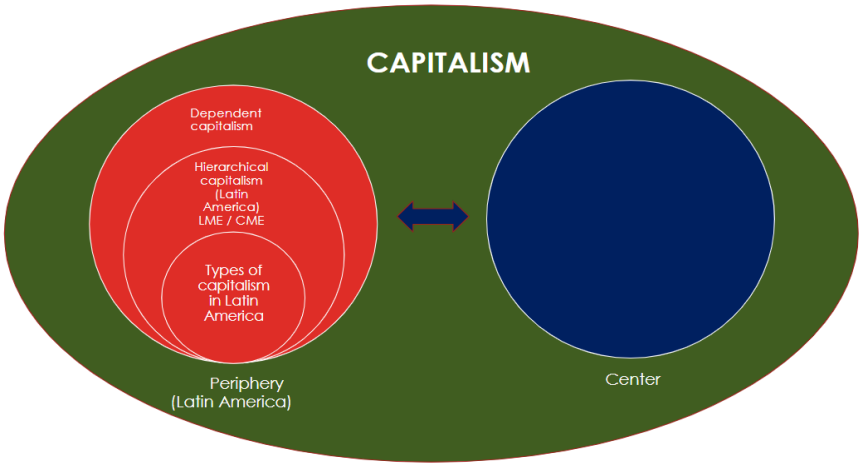
shareholders, as is more common in Europe. These groups often do not engage in the creation of new enterprises, there are few market-based relationships, and strong hierarchies exist within the groups themselves, as unions are weaker and workers have fewer rights than in, for instance, the European Union.

Ben Ross Schneider's work demonstrates that Latin America exhibits a specific and enduring type of hierarchical capitalism, characterized by multinational corporations, diversified business groups, low skill levels, and labor market segmentation. Over time, institutional complementarities emerged, combining features of corporate governance and labor markets, thus contributing to institutional resilience. Political systems generally favored elites and privileged groups, which further reinforced existing institutions and their complementarities. Hierarchical capitalism does not promote productivity growth, quality employment, or equitable development, and the effectiveness of development strategies depends on resolving the issue of negative institutional complementarities (Ross Schneider, 2013).

The Latin American experience allows for the rejection of functionalist perspectives—popular since the time of Friedrich Hayek—that argue institutions are created and function for reasons of efficiency (Hayek, 1967). It is difficult to answer the question: from whose point of view should institutions be considered effective? According to Bruno Amable, the creation of specific institutions reflects a "political compromise" among various interest groups pursuing often conflicting objectives. As a result, any institutional change disrupts the existing system of interests. Amable asserts that different models of capitalism reflect "specific social compromises over institutions, and the issue of institutional change is of interest to political economy" (Amable, 2003: 9–10; Rapacki et al., 2018: 532). Furthermore, Amable stated:

> *models of capitalism should not be seen merely as a collection of more or less random institutional forms, but rather in a broader sense, as encompassing the relationships among these forms—including those based on complementarities—which allow the specific institutional arrangements of each model to be combined into a coherent whole (Amable, 2003: 6).*

Diagram 2. Diversity of Capitalism Including Latin America



Source: Author's own elaboration

Today, various types of capitalism can be distinguished in Latin America. The first type, represented by Brazil, is characterized by capitalism oriented toward the domestic market and the state, although it also supports its exporters. The second type is externally oriented market capitalism, exemplified by Chile, where capitalism is state-regulated but dependent on private capital. The third type is represented by Mexico and characterized by deregulated capitalism subordinated to the external market—international subcontracting capitalism. This model is formalized in the Mexican economy, which is primarily engaged in assembling outsourced components for foreign firms.

Argentina represents another type of capitalism (mixed/mosaic): an unstable hybrid that, depending on the governing coalition and the prevailing sociopolitical relationship, oscillates among the three aforementioned types[19]. The fifth variant of Latin American capitalism is the rentier type, where sociopolitical relations are almost entirely redistributive—determined by the presence of state-controlled resources distributed without productive objectives. This model is present in Venezuela and, to a lesser extent, in Ecuador, Bolivia, and Mexico (Bizberg & Théret, 2015: 13–14). The key differences between Argentina, Brazil, Mexico, Chile, and Venezuela to be considered include the following aspects: the dominant sociopolitical coalition, the capacity of social organizations to regulate the labor market, the monetary and financial regime, and the structure of the state (Bizberg & Théret, 2015: 31). It is worth noting that Latin American countries followed a similar developmental trajectory until the early 1970s.

In the first type of capitalism (Brazil), we observe a clearly significant role of the state and strong trade unions, along with heavy regulation. In the second type, these institutions play a much less prominent role. The third type is marked by minimal state intervention, near-total lack of coordination between labor and capital due to the weakness of social actors, and a system of production relations dominated by flexibility and residual welfare arrangements (Bizberg, 2015: 43–44). The fifth type of Latin American capitalism is distinguished by the distributive role of the state. Maintaining an economic focus on the extraction of natural resources and the export of low-value-added,

[19] According to Alberto Ades (2025), Javier Milei does not merely advocate for pro-market policies; he proposes a cultural revolution that seeks to overturn the dominant values in Argentina. Where Kirchnerism saw virtue in state dependency, President Milei sees degradation. Where progressivism sees justice in forced redistribution, Milei sees institutionalized theft. Cristina Fernández de Kirchner confirmed this after the verdict, stating in 2022, when she was sentenced to six years in prison and given a lifetime ban from holding public office in the *Vialidad* case: "They convict me because they are condemning a model of economic development and the recognition of the people's rights" (Radio Gráfica, 2022). In 2025, she added that "The economy is on the brink of collapse. This is not ideology, it's reality." She claimed the current economic model is "falling apart" and linked her detention to a deliberate attempt to remove her from the political stage ahead of upcoming elections. "They put me in prison because they know the model is unsustainable," she declared (Nuevo Diario, 2025). The former president focused on portraying her sentence as a reaction from the "economic power" aimed at dismantling a model based on "social justice," turning her conviction into a confrontation between "economic models." The electoral ban against the opposition leader serves two key objectives for the establishment: political revenge by economic groups (such as *Clarín* and *Techint*) and the imposition of the "Peruvian model" in economic, social, and political terms.

non-innovative goods reinforces a historically extractive model, which neither promotes productivity nor fosters a more equitable income distribution. It instead consolidates the dominance of traditional actors—local elites and international corporations—thus entrenching the rentier model.

The predominance of structural inertia makes it impossible to absorb new technological paradigms or foster knowledge-based innovation, leaving the economy mired in a self-sustaining inertia (Cimoli & Rovira, 2008: 345; cf. Hernández López, 2017: 218).

In terms of production, natural resources dominate in Chile and Venezuela. Argentina also has significant industrial output, similar to Brazil, while Mexico is heavily focused on industrial production. Among the countries analyzed, Chile, Brazil, and Argentina pursue counter-cyclical or anti-cyclical policies, while Mexico follows a pro-cyclical approach. Brazil and Argentina tolerate moderate inflation, while Venezuela has been struggling with hyperinflation in recent years. Argentina and Brazil experience high fiscal pressure, whereas the other countries show low to medium-low levels of taxation.

Of the countries studied, only Chile and Mexico are largely free from trade protectionism. Regarding state intervention, Brazil's approach is best described as neo-developmentalist (e.g., strong industrial policy), which is similarly observed in Argentina, though with certain constraints. Chile is liberal/subsidiary, Mexico liberal/minimalist, and Venezuela interventionist/extractivist. It should be noted that the central bank is independent only in Mexico and Chile.

As for employer–employee relations, it is worth highlighting that only Mexico shows low levels of labor formalization. The competitiveness of Chile and Mexico is based on low wages and low social costs, whereas in Argentina and Brazil, it depends on domestic market growth (Bizberg, 2015: 51–78).

The education system is no less important. In Latin American countries, educational funding is generally insufficient, teachers are underpaid, often lack proper qualifications, and the quality of education is inconsistent, resulting in a low overall level of education. This is reflected in poor performance in the PISA study. In the mathematics section, Argentine students ranked 58th, Brazilian students 68th, Chilean students 50th, and Mexican students 59th; Venezuela does not participate in the study. Out of the 73 countries assessed, students from the Dominican Republic ranked last (OECD, 2016; Rudowski, 2022b).

Conclusions

The analysis presented outlines the premises for a broader discussion on Latin American capitalism. This article aims to revive the debate on the nature of capitalism in Latin America and to connect this discussion with research related to the diversity of capitalism in other parts of the world.

The author concurs with the statement made by Ilán Bizberg and Brun Théret that, in an era of globalization, we are witnessing decreasing convergence and increasing diversification among Latin American economies. This process has progressed to the point where Brazil has emerged as an autonomous power—one of the most prominent "advanced emerging markets"—while Mexico is sinking deeper into dependency on the U.S. economy. Argentina continues to oscillate between major advances and dramatic

setbacks, making its development path highly unpredictable. Chile appears to have integrated successfully into the global economy, yet faces serious deficits in areas such as income distribution (marked by significant social inequality), which may ultimately hinder the country's development (Bizberg & Théret, 2015: 29). Venezuela, by contrast, is descending into a profound socio-economic and political crisis, leading to mass emigration and an unprecedented humanitarian emergency.

Regional or national varieties of capitalism depend on the institutional capacity to shape their interactions with global market forces, as well as on the configuration of relationships among domestic actors. These relationships are reflected in modes of production and determine the potential for social inclusion and innovation (Hernández López, 2017: 224; Rudowski, 2017b: 18). Based on the analysis conducted, the author identifies several key factors that contribute to the diversity of capitalism in Latin America. These include: the forms of integration with the global economy; the economic role of the state and the structure of production; the financial system; the nature of state–business relations; the social security system; the education system; and the production of knowledge.

This proposal is hypothetical, and it is entirely possible that future research may challenge or contradict it. It is intended as a stimulus for further investigation into Latin America and its various forms of capitalism. The author hopes that it will serve as a useful tool for capturing and understanding the specific characteristics of Latin America within the broader context of capitalist diversity.

BIBLIOGRAPHY

Ades Alberto (2025), *Agonía y resurrección del capitalismo argentino*, https://seul.ar/decadencia-argentina/ (accessed 21.07.2025).

Amable Bruno (2003), *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.

Assorodobraj Nina (1966), *Początki klasy robotniczej: problem rąk roboczych w przemyśle polskim epoki stanisławowskiej*, PWN, Warszawa.

Bizberg Ilán (2015), *Tipos de capitalismo en América Latina*, in Ilán Bizberg (ed.), *Variedades del capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, El Colegio de México, México, p. 41-94.

Bizberg Ilán, Théret Bruno (2015), *Introducción*, in Ilán Bizberg (ed.), *Variedades del capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, El Colegio de México, México, p. 11-39.

Cimoli Mario, Rovira Sebastián (2008), *Elites and Structural Inertia in Latin America: An Introductory Note on the Political Economy of Development*, in *Journal of Economic Issues*, vol. XLII, no. 2, p. 327-347.

Czaputowicz Jacek (2008), *Teorie stosunków międzynarodowych*, PWN, Warszawa.

Dos Santos Theotonio (1979), *La estructura de la dependencia*, in *Economía Internacional*, vol. II: *Teorías del imperialismo, la independencia y su evidencia histórica*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 216-217.

Dussel Enrique (1994), *1492. El encubrimiento del otro. Hacia el origen del mito de la modernidad*, Plural Editores, La Paz.

Dussel Enrique (2000), *Europa, modernidad y eurocentrismo*, in Edgardo Lander (ed.), *La colonialidad del saber, eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, CLACSO-UNESCO, Buenos Aires.

Galtung Johan (1971), *A Structural Theory of Imperialism*, in *Journal of Peace Research*, vol. 8, no. 2, p. 81-117.

Gawrycki Marcin F. (2015), *Latynoamerykańska ekonomia polityczna stosunków międzynarodowych: studium endemicznej myśli*, in *Stosunki Międzynarodowe*, vol. 51, no. 2, p. 71-91.
Gilpin Robert (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton.
Hall Peter A., Soskice David (eds.) (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford.
Hayek Friedrich A. (1967), *Notes on the Evolution of System of Rules of Conduct*, in Friedrich A. Hayek (ed.), *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, Chicago University Press, Chicago, p. 66-81.
Hernández López Mario Humberto (2017), *Variedades de capitalismo, implicaciones para el desarrollo de América Latina*, in *Economía teoría y práctica*, no. 46, p. 195-225.
Ianni Octavio (1987), *Kryzys państwa oligarchicznego w Ameryce Łacińskiej*, in Ryszard Stemplowski (ed.), *Ameryka Łacińska. Dyskusja o rozwoju*, Czytelnik, Warszawa, p. 157-182.
Jameson Frederic (2003), *Future City*, in *New Left Review*, no. 21 (May-June), p. 65-79.
Marini Ruy Mauro (1973), *Dialéctica de la dependencia*, Ediciones Era, México.
Moore Jason W. (2015), *Capitalism in the Web of Life: Ecology and the Accumulation of Capital*, Verso, London.
Nuevo Diario (2025), *Cristina Kirchner: "El modelo económico se derrumba y por eso me encarcelaron"*, https://nuevodiariodesalta.com.ar/cristina-kirchner-el-modelo-economico-se-derrumba-y-por-eso-me-encarcelaron/ (accessed 21.07.2025).
OECD (2016), *Launch of PISA 2015 Results*, OECD PISA, London, https://www.oecd.org/pisa/launch-of-pisa-2015-results.htm (accessed 21.07.2025).
Pauly Louis W., Reich Simon (1997), *National Structures and Multinational Corporate Behavior, Enduring Differences in the Age of Globalization*, in *International Organization*, vol. 51, no. 1 (Winter), p. 5-19.
Pinto Aníbal (1970), *Naturaleza e implicaciones de la „heterogeneidad estructural" de la América Latina*, in *El Trimestre Económico*, vol. XXXVII, no. 145, p. 83-100.
Pirenne Henri (1914), *The Stages in the Social History of Capitalism*, in *The American Historical Review*, vol. 19, no. 3, p. 494-515.
Pobłocki Kacper (2017), *Kapitalizm. Historia krótkiego trwania*, Fundacja Bęc Zmiana, Warszawa.
Radio Gráfica (2022), *Cristina Kirchner tras el fallo: «Son un estado paralelo, una mafia, ellos son los que me condenan»*, https://radiografica.org.ar/2022/12/06/cristina-kirchner-tras-el-fallo-son-un-estado-paralelo-una-mafia-ellos-son-los-que-me-condenan/ (accessed 21.07.2025).
Rapacki Ryszard, Gardawski Juliusz, Czerniak Adam, Horbaczewska Bożena, Karbowski Adam, Maszczyk Mariusz, Próchniak Piotr (2018), *Wyłaniające się odmiany kapitalizmu w Europie Środkowo-Wschodniej: przegląd badań*, in *Ekonomista*, no. 5, p. 523-554.
Rebossio Alejandro (2015), *El capitalismo latinoamericano es jerárquico, no lleva al desarrollo*, in *El País*, https://blogs.elpais.com/eco-americano/2015/03/el-capitalismo-latinoamericano-es-jer%C3%A1rquico-no-lleva-al-desarrollo-.html (accessed 21.07.2025).
Rodríguez Octavio (1998), *Heterogeneidad estructural y empleo*, CEPAL, Río de Janeiro, http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/19390/rodrig.htm (accessed 21.07.2025).
Ross Schneider Ben (2013), *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development*, Cambridge University Press, New York and Cambridge.
Rudowski Tomasz (2017a), *Kapitalizm zależny a państwo w Ameryce Łacińskiej w ujęciu teorii dependencji*, in *Ameryka Łacińska*, no. 1 (95), p. 7-26.

Rudowski Tomasz (2017b), *Modele rozwoju w Ameryce Łacińskiej. Strategie modernizacji państw*, Biblioteka Iberyjska, Warszawa.
Rudowski Tomasz (2022a), *Kapitalizm latynoamerykański: struktura i dynamika*, in *TEKA of Political Science and International Relations*, vol. 15, no. 1, p. 21-31, doi: http://dx.doi.org/10.17951/teka.2020.15.1.21-31.
Rudowski Tomasz (2022b), *Wyzwania i uwarunkowania gospodarcze Ameryki Łacińskiej i Karaibów z perspektywy władzy strukturalnej*, in *Ameryka Łacińska*, no. 2 (116), p. 49-68.
Rudowski Tomasz, Soares Mesquita Lucas Isaac (2024), *Capitalismo y esclavitud contemporánea: interrelaciones y políticas de lucha por su erradicación en Brasil*, in *Ameryka Łacińska*, no. 4 (122), p. 31-56.
Sheahan John (2002), *Alternative Models of Capitalism in Latin America*, in Evelyne Huber (ed.), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*, The Pennsylvania State University Press, University Park, p. 25-34.
Sil Rudra, Katzenstein Peter J. (2010), *Beyond Paradigms: Analytic Eclecticism in the Study of World Politics*, Palgrave Macmillan, Houndmills/Basingstoke.
Sowa Jan (2017), *Kapitalizm. Historia krótkiego trwania – Dziewiętnaście Long Reads o „Tysiącu lat niewolnictwa"*, in *Praktyka Teoretyczna*, no. 4 (26), p. 362-386.
Stemplowski Ryszard (1979), *Społeczeństwa i państwa latynoamerykańskie u progu epoki współczesnej*, in Tadeusz Łepkowski (ed.), *Dzieje Ameryki Łacińskiej*, vol. 2, Książka i Wiedza, Warszawa, p. 210-240.
Strange Susan (1988), *States and Markets*, Pinter, London.
Szlajfer Henryk (1985), *Modernizacja zależności. Kapitalizm i rozwój w Ameryce Łacińskiej*, Ossolineum, Wrocław.
Wallerstein Immanuel (1979), *The Capitalist World-Economy*, Cambridge University Press, Cambridge–New York.
Wallerstein Immanuel (2007), *Analiza systemów-światów. Wprowadzenie*, Dialog, Warszawa.

CZU: 327:061.1 EU:341.222(498:439) https://doi.org/10.59295/pas2025.11

CONCEPTUL "EUROPEI FĂRĂ FRONTIERE". O PRIVIRE ISTORICĂ DE ANSAMBLU ASUPRA COOPERĂRII TRANSFRONTALIERE DINTRE ROMÂNIA ȘI UNGARIA

István POLGÁR[20]

Abstract. ***The disappearance of multinational empires such as Russia and Austria-Hungary at the end of the First World War led Central and Eastern Europe to construct nation-states primarily on the basis of ethnic and demographic criteria, but also in accordance with the economic and strategic interests of the major powers of the time. The Romanian–Hungarian border, established at the conclusion of the post-war peace process, has remained a controversial subject in the historical scholarship of the two neighbouring countries.***

An important factor in removing barriers to European integration for Eastern European states after 1990 was the exchange of information between communities. The intensification of cross-border interactions, the progress achieved in the European integration process, and the eastward enlargement of the EU raise the issue of cross-border cooperation within a broader political and geopolitical context. The question of cross-border cooperation generally transcends geographical, economic, and legal approaches. When attempting to examine the phenomenon from a specific perspective, one encounters ambiguities and uncertainties regarding the role and functioning of certain

Keywords: *border; cross-border cooperation; Romanian; Hungarian; European integration; European border studies.*

Introducere și context

Comportamentul politic din ultimele secole, cu privire la teritoriul și granița statelor europene, a generat adesea tensiuni și conflicte. Aceste neînțelegeri au dus la crearea de bariere în zonele de frontieră. Principalele conflicte ale secolului al XX-lea au avut loc în principal din motive politice și ideologice. Granițele statelor au devenit adevărate bariere de netrecut nu numai pentru inamici, ci de multe ori și pentru propriii cetățeni.

Acest caracter al granițelor a creat mai degrabă rolul de elemente care au împiedicat apariția unor activități și valori comune. Deși din punct de vedere strategic, strict din perspectiva regiunilor de frontieră, aceștia au fost direct interesați de dezvoltarea unei strategii bazate pe cooperarea cu regiunile învecinate. Cu toate acestea, specificul Europei este dat nu numai de diversitatea realităților culturale și istorice, ci și de existența a numeroase granițe între state.

[20] Conferentiar universitar în cadrul Departamentului de Relații Internaționale și Studii Europene, Facultatea de Istorie, Relații Internaționale, Științe Politice și Științele Comunicării, Universitatea din Oradea, e-mail: polgaruoradea@gmail.com

Prezentul studiu face parte din rezultatele cercetărilor întreprinse în cadrul proiectului *Frontières en movement (Frontem): Which Models of Cross-Border Cooperation for the EU?* și reprezintă o formă revizuită.

Conceptul „Europei fără frontiere” poate oferi soluţia pentru rezolvarea problemei etnice pe continent. Unii oameni politici şi politologi consideră că modelul „statului naţional” nu a putut să ofere individului o finalitate sustenabilă prin instituţia cetăţeniei. Limitată în tiparul său definitoriu, cetăţenia clasică s-a mărginit să ofere un gen de egalitate de principiu, abstractă, locuitorilor aflaţi între frontierele unui stat naţional, însă aceleaşi frontiere au scindat în acelaşi timp numeroase comunităţi etno-culturale, împărţind populaţia în două categorii, majoritatea şi minorităţile conlocuitoare (Weber, 2001:53).

Dispariţia imperiilor multinaţionale, precum Rusia şi Austro-Ungaria, la sfârşitul primului război mondial a condus în Europa Centrală şi de Răsărit la edificarea unor state naţionale pe baza criteriilor etnice şi demografice, în primul rând, dar şi în funcţie de interesele economice şi strategice ale puterilor momentului (Polgár,2010:3-5).

Istoria a dovedit că felul în care a fost gândită modalitatea de gestionare a noii arhitecturi europene în perioada interbelică era de la bun început sortit eşecului, întrucât puzderia de enclave etnice care grevau unitatea naţională a statelor succesorale au constituit tot atâtea motive de declanşare a unor acţiuni revizioniste, care în realitate reprezentau doar masca sub care se ascundeau interese economice. Această stare de lucruri s-a datorat faptului că între cetăţenii de etnii diferite ai aceluiaşi stat s-au ridicat „frontiere interioare – cum le defineşte profesorul Andrei Marga, care separă părţile şi stadiile lor unul de altul respectiv limitează domeniile de valabilitate ale normelor, valorilor şi ideilor” (Marga, 1997:92,140).

Pe parcursul procesului de construcție europeană, respectiv a integrării statelor europene în structurile comunitare, remarcăm o schimbare de percepție asupra frontierelor statelor naționale. Acestea din urmă au cunoscut un proces de deschidere, de diluare chiar, pe fondul integrării în spațiul pieței unice mai întâi, respectiv în spațiul Uniunii Europene, ulterior. Extinderea Uniunii Europene spre est, proces concretizat prin integrarea în comunitate a mai multor state foste comuniste a condus la schimbarea opticii asupra vechilor frontiere comunitare, la mutarea frontierei externe pe granițele acestor state. Frontiera hard, care ar asigura în concepția instituțiilor europene protecția cetățenilor săi, a devenit astfel, în principal, responsabilitatea noilor membri ai Uniunii (Ibidem: 6-8).

Aproape o treime dintre cetățenii UE locuiesc și lucrează în regiunile de frontieră ale Europei. Aceste frontiere au un impact atât direct, cât și indirect asupra vieților lor. Persoanele care locuiesc în regiunile de frontieră se confruntă adesea cu provocări specifice, fie pentru a găsi un loc de muncă sau a avea acces la asistență medicală și la alte servicii publice, fie în ce privește naveta zilnică și depășirea problemelor administrative. Cooperarea transfrontalieră s-a dovedit a fi cel mai eficient instrument pentru depășirea efectului de barieră și a rolului de separare a frontierelor și pentru consolidarea coeziunii teritoriale a regiunilor de frontieră.

Spațiul de frontieră presupune relații de vecinătate. În doctrină, buna vecinătate este definită ca o „stare de fapt”, o „inevitabilitate” (vecinii sunt dați de istorie și geografie), există de când au apărut popoarele și statele, și generează în spațiul frontalier două reacții: menținerea stării de securitate prin rezolvarea conflictelor și întreținerea raporturilor de cooperare între state învecinate (Brie, 2009: 83). Buna vecinătate este în strânsă legătură cu conceptul de „frontieră”, chiar dacă, în timp, rolul frontierei s-a schimbat, din barieră, ea devenind puțin câte puțin punct de întâlnire între realități di-

ferite ce descoperă posibilitatea complementarității dincolo de conceptele rigide asupra suveranității naționale. În spațiul transfrontalier al bunei vecinătăți un rol aparte îl are „mica diplomație", sub influența cadrului oficial de relații, care se manifestă prin aceasta. Activitatea pozitivă în spațiul „micii diplomații" creează securitate și încredere, buna vecinătate exprimându-se ca principiu. Regimul de frontieră, conform definiției date în literatura de specialitate (Niciu, 1999: 246), este stabilit de către fiecare stat prin legislația sa, în conformitate cu acordurile încheiate cu vecinii. Statele urmăresc astfel să asigure buna lor vecinătate, evitarea conflictelor de frontieră, fără a pierde din vedere atributul suveranității de apărare a frontierelor (Bărbulescu, 2016:31).

Schimbări politice şi teritoriale ale frontierei româno-maghiare 1918 – 1945

În contextul încheierii primului război mondial, viitoarele tratate de pace urmau să ofere coordonatele unei noi geografii politice continentului european, însă prin intermediul unor instrumente juridice diferite de cele ale vechiului arsenal utilizat până în acel de moment, care în integralitatea lor îşi extrăgeau esenţa din voinţa manifestă a fostelor mari imperii[21].

Reglementarea situaţiei politice a Europei Centrale şi de Răsărit a constituit una dintre principalele preocupări aflate pe agenda de lucru a Conferinţei de la Paris. Din pricina dificultăţilor de ordin etnic, economic şi istoric pe care acest mozaic de popoare le supunea spre soluţionare reprezentanţilor marilor puteri învingătoare, delegaţiile acestora au căzut de acord ca rezolvarea lor să facă obiectul negocierilor ce urmau să se desfăşoare în cadrul Consiliului celor Cinci (al miniştrilor de Externe) şi în cadrul Consiliului Suprem (din iulie 1919) (Ormos, 1990:280). Divergenţele teritoriale ce urmau a fi analizate în cadrul dezbaterilor nu s-au limitat numai la aşteptatele contradicţii dintre pretenţiile emise de statele succesorale şi cele emise de Austria şi Ungaria, ci se extindeau şi asupra disputelor teritoriale iscate între statele asociate.

Frontiera româno-maghiară, cea trasată în finalul procesului de pace care a urmat primului război mondial, a constituit de la început, şi continuă şi în prezent, un subiect controversat în cercetarea istorică a celor două ţări vecine. Intensitatea cu care fiecare dintre cei doi parteneri de dialog şi-au susţinut de-a lungul timpului, mai mult sau mai puţin argumentat, tezele lansate pe piaţa internă şi externă a cărţilor de istorie, a cunoscut şi ea fluctuaţii, fiind influenţată de un complex de factori politici, ideologici sau economici interni şi internaţionali.

[21] Contele Berchtold către contele Mensdorff, în Londra: Telegramă. Viena, 28 iulie 1914 – „*Ideea lui Sir E. Grey despre posibilitatea de a împiedica isbucnirea ostilităţilor e întârziată, fiindcă sârbii au împuşcat ieri în soldaţii noştri de frontieră şi noi am declarat Serbiei astăzi războiul. Ce priveşte ideea unei discuţii pe baza răspunsului sârb, trebuie s'o refuz. Noi am cerut acceptarea totală, Serbia a căutat să scape din perplexitate, umblând primprejur. Ambele metode sârbeşti sunt foarte bine cunoscute (...). Dacă Sir E. Grey doreşte să salveze pacea europeană, desigur dânsul nu va întâmpina la noi dificultăţi. Trebuie însă să ieie în considerare că nu s'ar salva pacea europeană dacă puterile mari vor proteja Serbia şi vor interveni pentru a scuti'o de pedeapsă. Chiar şi dacă noi am fi dispuşi să acceptăm o atare înţelegere, cu atât mai mult s'ar încuraja Serbia ca să urmeze calea de până acum, ceea ce ar stingheri cât de curând din nou pacea*". Cf. *** *Cartea roşie austro-ungară. Acte diplomatice istorice ce au premers războiului din 1914. Ediţie poporală*, Editura Librăriei Curţii Imperiale şi Regale a Universităţii proprietatea Manz, Viena, 1915, p. 92

De la început atrage atenţia cititorului pasionat de subiect producţia masivă a lucrărilor de gen venită din partea cercetătorilor maghiari, volum care întrece de departe atât cantitativ, cât in unele cazuri şi calitativ pe cea românească. Pe undeva este şi firesc să fie aşa, câtă vreme Ungaria a fost unul dintre principalii perdanţi ai conflictului mondial, iar România s-a aflat în tabăra învingătorilor, realitate care în plan psihologic şi-a pus amprenta asupra gândirii celor două categorii antagonice de istorici şi implicit asupra conţinutului şi mesajului transmis de creaţiile acestora.

Ambele țări au fost atrase, târâte în ciocnirile armate dintre blocurile militare ale vremii, fie că au fost numite Antanta și Puterile Centrale, fie mai târziu Puterile Aliate și Axa Berlin Roma-Tokio. După aceste conflicte armate, percepția și rolul granițelor a devenit una negativă. Oamenii din regiunile de frontieră, care au fost în mare parte afectați de consecințele conflictelor istorice, de-a lungul timpului au căpătat temeri reciproce si sau creat animozitati. Toti acesti factori au creat condiţii care au subminat relațiile dintre comunități, respectiv au afectat disponibilitatea de a coopera. În această perioadă se poate vorbi și despre caracterul volatil al frontierei – schimbarea administrației în teritoriu și migrația a peste 200.000 de persoane etc.

După audierea punctului de vedere al României, prezentat de Ion I.C. Brătianu în şedinţa din 31 ianuarie 1919, David Loyd George a luat cunoştinţă de dificultatea trasării frontierelor române şi a avansat propunerea de a se înfiinţa Comisia pentru Studiul Chestiunilor Teritoriale referitoare la România, alcătuită din experţi care trebuiau să se pronunţe asupra corectitudinii revendicărilor formulate de părţi (Marston, 1944:115).

Harta 1: Variante de trasare a frontierei româno-maghiare propuse la Trianon (1920)



Sursă: Seişanu, 2000

Descriere: *1. Solicitat de România în 1916; 2. Propus de experți britanici; 3. Propus de experți francezi; 4. Propus de acad. Gyula Varga in 1912; 5. Propus de experți americani; 6. Propus de experți italieni; 7. Propus de experți sârbi; 8. Propus de Count Istvan Bethlen in 1912; 9. Frontiera actuală după Trianon/Paris (1920/1947)*

Grupul de experţi americani a sugerat ca România să preia întreaga Transilvanie, comitatele româneşti din Ungaria şi două treimi din Banat. Frontiera cu Ungaria era cu puţin mai împinsă spre est în favoarea Ungariei, decât cum este ea astăzi (Leuştean, 2002: 54). Varianta propusă de experţii francezi era cea mai avantajoasă, în special pentru românii din Crişana, în vreme ce experţii englezi şi-au declinat opţiunea după ce au constat că în ambele variante avansate existau mai multe zone etnice amalgamate. Cele trei grupuri de experţii cad, totuşi, de acord asupra faptului că odată stabilit traseul acestei frontiere, România va trebui să asigure deplinătatea drepturilor individuale pentru membrii minorităţilor etnice rămase în teritoriile respective (Bodea, 1988:747). Experţii italieni au fost inconsecvenţi, situându-se când de partea românilor, când de partea maghiarilor.

După 12 runde de întâlniri, raportul comisiei pentru trasarea frontierelor româneşti a fost finalizat pe data de 6 aprilie 1919. Consiliul Miniştrilor de Externe l-a ratificat la 8 mai, iar Consiliul celor Patru l-a aprobat la 12 mai (Campus, 1980:590). Semnarea tratatului de pace cu Ungaria şi consfinţirea hotărârilor adoptate cu privire la frontiere a întârziat din pricina tulburărilor create în Europa Centrală de regimul bolşevic instaurat la Budapesta.

Considerându-se nedreptăţită de Tratatul de la Trianon, în următorii ani, până astăzi, indiferent de regimurile politice care s-au perindat la Budapesta, Ungaria a căutat să-şi modifice frontierele în detrimentul vecinilor, în tentativa de a reface „Ungaria Mare". Când conjunctura internaţională i-a permis, nu a ezitat să o facă (1938-1940). Eforturile materiale şi intelectuale enorme, raportat la puterile sale, puse în slujba modificării frontierelor au fost fără succes. Însă, aceste încercări au dus la tensionarea relaţiilor cu vecinii şi inflamarea temporară a raporturilor dintre marile puteri ale momentului.

Schimbări politice şi teritoriale ale frontierei româno-maghiară 1945 – 1989

Europa comunistă s-a constituit la rândul său într-o structură aparte. Spre deosebire de Europa Occidentală, liantul acestei suprastructuri l-a constituit ideologia comună, nu raporturile interumane, menţinută când a fost nevoie inclusiv prin intervenţii armate. Un asemenea eveniment demonstrează neputinţa ideologiei comuniste de a construi o ordine socială întemeiată pe justiţie şi pe libertate (Deruleanu, 1999:398). Intoleranţa etnică ce a marcat de-a lungul secolelor istoria Europei nu şi-a găsit leacul nici sub cupola internaţionalismului proletar. Sistemul comunist nu a făcut altceva decât să îngheţe şi să conserve germenii adversităţii interetnice. Rezultatele acestei pseudo-politici s-au văzut de îndată ce sistemul s-a prăbuşit.

În ceea ce privește relațiile bilaterale dintre cele două țări, situația din punct de vedere ofical a fost una normală. În realitate însă, au existat multe divergențe, în special cele care vizau statutul și soarta minorității maghiare din Transilvania.

Perioada comunistă şi percepția frontierei poate fi împărțită în 3 etape cronologice principale:

- Percepția frontierei în spiritul ideologiei Marxist-Leniniste 1948-1960
- Percepţia granițelor în perioada de unitate naţională în spiritul naţional al comunismului 1960-1985
- Percepţia graniţelor în perioada de deteriorarea a relaţiilor şi consolidare a frontierei 1985-1989

Percepția frontierei în spiritul ideologiei Marxist-Leniniste 1948-1960

Cu mai bine de zece ani de la legitimarea la putere a forţelor comuniste din România, lumea academică şi opinia publică aproape că a abandonat tematica Unirii de la 1 Decembrie 1918. În noile condiţii politice create, evenimentul a fost tratat în maniera ideilor bolşevice răspândite de către Uniunea Sovietică înspre centrul şi vestul Europei, fiind perceput şi zugrăvit ca o revoluţie a maselor marginalizate economic, indiferent de etnia lor, împotriva regimurilor burghezo-moşiereşti. Studiile şi lucrările publicate de istoricii români în prima parte a regimului comunist sunt caracterizate aşa-dar prin încărcătura aspectelor sociale reliefate în descrierea şi analiza evenimentelor istorice, evident în detrimentul adevărului, impusă de cerinţele ideologice ale epocii. Noua orientare a percepției frontierei a fost înlesnită de putere prin intermediul epurării operate în rândul vechii elite academice, îndeosebi a membrilor marcanţi care avuseseră alte orientări decât cele de stânga, şi înlocuirea acesteia cu personaje obediente, de cele mai multe ori racolate de la periferia domeniului lor profesional. Majoritatea acestora au fost oameni fără experienţă, fără o activitate ştiinţifică solidă sau de anvergură, dar care erau mânaţi de aceeaşi predispoziţie comună de a servi noul regim (Mihalache, 2003:75).

Percepția frontierelor în perioada de unitate naţională în spiritul naţional al comunismului 1960-1985

Cu referire strictă la procesul de unire a tuturor românilor într-un singur stat, evocarea profundelor transformării politice care au marcat noua configuraţie a Europei la începutul secolului al XX-lea în percepția românească va rămâne în continuare grevată de preocuparea de a fi subliniată contribuţia şi rolul jucat de masele populare, fie ţărăneşti, fie muncitoreşti, întotdeauna „fără deosebire de naţionalitate”, în evoluţia istorică a naţiunii noastre, chiar dacă descrierea şi analiza evenimentelor mai cunoaşte aceleaşi accente ca în epoca anterioară. De asemenea, în spiritul epocii, unirea tuturor românilor într-un singur stat este percepută ca fiind numai o primă etapă a luptei lor pentru emancipare naţională şi socială a poporului.

Percepția graniţelor în perioada de deteriorarea a relaţiilor şi consolidare a frontierei 1985-1989

Începând din 1985, legăturile bilaterale au fost serios afectate de agravarea politicii PCR faţă de minoritatea maghiară. Măsurile restrictive şi valul de emigranţi 21 din România au determinat conducerea PMU să introducă problema din nou pe agenda discuţiilor bilaterale. După ce, cu ocazia întâlnirii la nivel înalt din 1988, Ceauşescu a respins toate cererile, guvernul maghiar a fost nevoit să protesteze pe căi diplomatice faţă de încălcarea Acordului de la Helsinki. În pofida acestor eforturi, în ansamblu se poate concluziona ca relaţiile între cele două state vecine au avut un impact mai degrabă negativ asupra evoluţiei situaţiei populaţiei maghiare din România (Raportul Comisiei Prezidențiale..., 2016).

Schimbări politice și teritoriale ale frontierei româno-maghiare. 1989 – prezent

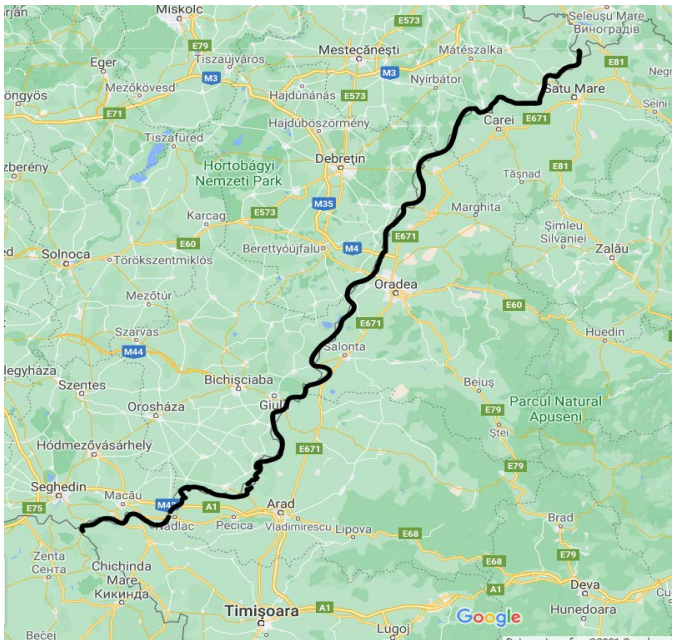
Evenimentele, care au avut loc în anii 1989-90, au provocat o nouă situație de ambele părți ale graniței româno-maghiare. În timp ce granița dintre cele două țări a fost

transformată într-o frontieră formală, cooperarea lor a devenit şi mai strânsă. Am asistat la „schimbarea rolului funcţional al graniţelor, prin schimbarea percepţiei acestora de la bariere care despart la graniţe de legătură (Károly,1998:13-14). Legat de acest fenomen de transfromare al frontierelor, putem afirma că „noua situaţie politică şi economică promovată la nivel european are ca scop standardizarea politiciilor privind rolul frontierei între ţări şi transformarea acestora în zone de convergenţă, de interes economic şi cultural major.

În paralel, funcţia militară şi-a pierdut supremaţia în favoarea unei funcţii pur administrative. Graniţa româno-maghiară s-a schimbat de la o graniţă dură, închisă, interzisă într-o graniţă moale, deschisă şi primitoare. În cele trei decenii de după evenimentele din 1989-1990 am asistat nu doar la o conturare a graniţei geografice în ceea ce priveşte stimularea fluxului de trafic transfrontalier sau a cooperării transfrontaliere, ci şi la o mutaţie de la mentalităţile etnonaţionale la una cosmopolită (Béla,2004: 169-171).

Graniţa dintre România şi Ungaria are o lungime totală de 448 km, din care 415,9 km terestru şi 32,1 km fluvial (râurile Mureş, Criş, Someş) (Ilieş, 2003:92-97). Pe partea română sunt patru judeţe, Satu Mare, Bihor, Arad şi Timiş, iar pe partea maghiară sunt Szabolcs-Szatmár Bereg, Hajdú-Bihar, Békés şi Csongrád. Toate cele 8 judeţe sunt clasificate ca NUTS III şi sunt integrate în 4 regiuni de nivel NUTS II. Graniţa dintre Ungaria şi România acoperă partea de sud-est şi est a Ungariei şi partea de nord-vest şi vest a României. Cele opt judeţe au o suprafaţă totală de 50.454 km2, din care 43,7% suprafaţă maghiară şi 56,3% suprafaţă românească. Teritoriul maghiar reprezintă 23,7% din suprafaţa totală a Ungariei, iar partea românească este de 11,9% din România. Populaţia totală în 2011 a celor 8 judeţe era de peste 4 milioane, din care mai puţin de jumătate trăiesc în Ungaria iar cealalta parte în România (Statistical yearbook 2011:11).

Harta 2: Graniţa româno-maghiară



Sursă: material grafic pregătit de autor

După schimbarea regimului, de la începutul anilor 1990 cetățenii Europei Centrale și de Est s-au bucurat de o oarecare libertate de miscare. La începutul anilor 1990 au fost deschise noi puncte de trecere ale frontierei, iar traficul de frontieră a crescut considerabil. În principal, creșterea turismului de cumpărături a fost în spatele creșterii numărului de călătorii și în special locuitorii regiunilor de graniță au fost preocupați de acesta (Popoviciu, 2013:25-27). Diferite relații construite pe asemănările și interesele culturale și financiare s-au format succesiv între așezările, care se afla în zona de frontieră. În mod firesc, faptul că există comunități de ambele părți ale granitei, care aparțin acelorași grupuri etnice, a fost un factor motivațional în adâncirea relațiilor dintre regiunile de graniță. Toate aceste lucruri au avut un efect pozitiv asupra relațiilor dintre regiunile în cauză și a aprofundat cooperarea dintre acestea (Athanasiu, 2013:7-8).

Pe măsură ce familiei europene se alăturau noi state membre granițele sale externe se schimbau treptat. La aceste granițe au loc transformări socio-economice și politice care nu numai că evidențiază noi oportunități de dezvoltare regională, ci și multe potențiale probleme și tensiuni. Într-o Europă extinsă, sunt necesare angajamente pe termen lung pentru a sprijini inițiativele locale și regionale de cooperare transfrontalieră. Pe parcursul procesului de construcție europeană, respectiv de integrare a statelor europene în structurile comunitare, se remarcă o schimbare de percepție care se concentrează asupra granițelor statelor naționale. Aceste schimbări au apărut mai întâi în procesul de deschidere, din punct de vedere economic, în spațiul pieței unice. În al doilea rând, schimbările au apărut la nivel politic și social, în spațiul Uniunii Europene (Polgár, 2016:9-11).

Cooperare teriotrială și cooperare transfrontalieră la frontiera româno-maghiară

Fiecare stat membru al UE, de-a lungul timpului, și-a dezvoltat propriile abordări de cooperare transfrontalieră și transregională. În unele state, aceste practici sunt însă mai eficiente decât în altele. În calitatea de state membre al UE, pe parcursul ultimului deceniu, România si Ungaria au instituționalizat o abordare de cooperare transfrontalieră asemanatoare, spre deosebire de formele de cooperare cu alte state vecine, in special cel non UE. Această abordare poate fi derivată din trecutul istoric și afinitățile etno-lingvistice ale comunităților beneficiare (Ricq), 2000:8-15).

Cooperarea teritorială europeană devine cu atât mai importantă cu cât provocările cu care se confruntă statele membre și regiunile depășesc granițele naționale și regionale și necesită acțiuni comune, la nivel corespunzător atât politic cât și teritorial. Prin urmare, cooperarea transfrontalieră nu mai este apanajul strict al statelor membre ca actori internaționali. Un rol important în acest proces este atribuit structurilor administrative locale și regionale din zonele de frontieră. Aceste structuri pot crea asociații de dezvoltare sau corporații transnaționale care sunt capabile să răspundă provocărilor specifice și acestea pot promova un mediu economic și politic adecvat.

De remarcat este faptul că, procesul de cooperarea transfrontalieră între unitățile administrativ-teritoriale din zonele de frontieră ale României au depins și depind în continuare de 3 factori principali: - gradul de deschidere permis de regimul politic, nivelul de trai din regiune, de afinitățile culturale, istorice și etnice ale țărilor vecine (Ibidem:18-20).

Cooperare transfrontalieră în județele Bihor-Hajdú Bihar. Exemple și Instrumentede cooperare

În regiunea de frontieră româno-maghiară efectul de încetinire a dezvoltării social-economice a granițelor este bine cunoscut. Chiar dacă rolul granițelor de a diviza s-a nuanțat în context european, poziția periferică a regiunii și nivelul de subdezvoltare cauzată de proximitatea frontierei hard pentru mai multe decenii încetinește procesul de dezvoltare în continuare. Cu toate acestea, exemplele vest-europene demonstrează că poziția de frontieră nu înseamnă în sine un dezavantaj pentru dezvoltarea social-economică, în plus, poate fi considerată avantajoasă.

Aderarea României la Uniunea Europeană a avut efecte benefice din numeroase puncte de vedere, reprezentând principala cale de progres pe multiple planuri (economic, social, politic, etc.) și apropierea de standardele din cele mai dezvoltate țări din UE. La 1 ianuarie 2007 România a devenit stat membru al Uniunii Europene (UE), marcând astfel încheierea unei etape intense de reforme și pregătire economică și instituțională și debutul unei noi etape de dezvoltare economică (Brie, Mărcuț, Polgár,2022:12-14).

Aderarea la UE a însemnat un itinerar pentru reformele și dezvoltarea economică a țării, după o perioadă dificilă și îndelungată de tranziție. Evenimentul din 2007 a însemnat aderarea și adoptarea de către România a principiilor de dezvoltare ale UE și ale instrumentelor de lucru agreate la nivel comunitar. Printre principalele obiective se numără coeziunea economică și socială, ca una dintre prioritățile operaționale majore ale Uniunii. Coeziunea trebuie realizată în principal prin promovarea condițiilor de creștere economică și prin reducerea disparităților dintre nivelurile de dezvoltare ale regiunilor UE și ale statelor membre, asigurarea unui nivel ridicat de ocupare a forței de muncă și a unei dezvoltări echilibrate și durabile (Ibidem: 15-18).

Pentru aceste deziderate, România a fost de acord să procedeze la o serie de modificări structurale și la nivel social, solicitate de cadrul nou din care urma să facă parte: un construct unic, cu caracter special dat de desființarea frontierelor economice în vederea constituirii unui spațiu economic nou, dar în care componentele economiei naționale continuă să funcționeze în mod distinct, dublat de integrarea politicilor" (Albu, 2018: 21-29). Pe parcursul procesului de construcție europeană, respectiv a integrării statelor europene în structurile comunitare, se remarcă o schimbare de percepție asupra cooperării internaționale și a frontierelor statelor naționale. Acestea din urmă au cunoscut un proces de deschidere, de diluare chiar, pe fondul integrării în spațiul pieței unice mai întâi, respectiv în spațiul Uniunii Europene, ulterior (Bărbuleascu, Brie, Toderaș, 2016).

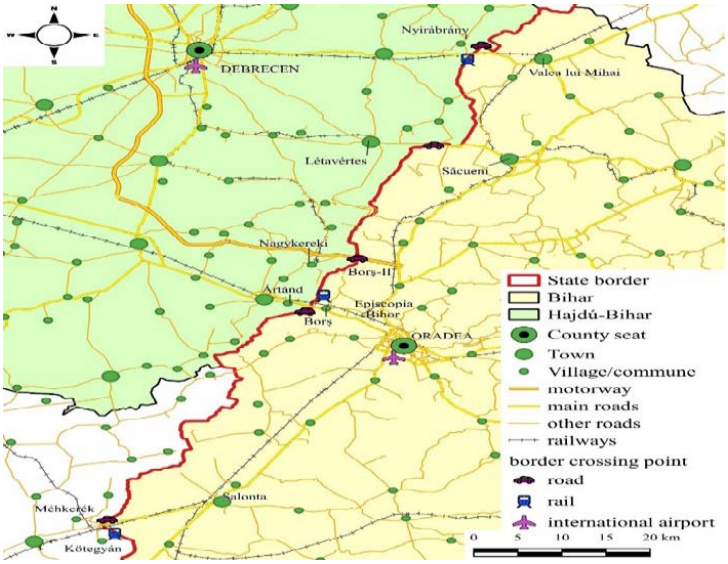
Evoluția comunităților locale din România este influențată de un nou tip de context strategic. Dezvoltarea infrastructurii de transport, creșterea mobilității populației, corelată cu creșterea rapidă a unor poli de dezvoltare și a unor comunități urbane, accesul la resurse UE, oportunități de relaționare directă a orașelor și comunităților locale cu nivelul european, toate acestea duc la apariția unor oportunități noi la nivel local. Pe de altă parte, competiția între comunități locale devine tot mai puternică, în special în ceea ce privește atragerea celui mai important tip de resursă: resursa umană. În aceasta competiție vor fi învingători și participanți, iar județul Bihor trebuie să ia în considerare toate elementele strategice care îi pot influența poziționarea viitoare (Strategia..., 20121-2027:91).

În prezent, modul în care performează și se dezvoltă comunitățile locale din statele membre ale Uniunii Europene, inclusiv cele din județul Bihor, depinde în mare măsură de plasarea lor în cadrul unor rețele regionale și globale și de interconectarea lor în cadrul acestor rețele cu alte teritorii. Județul Bihor dispune în prezent atât de avantaje (plasarea la frontiera cu Ungaria, reprezentând o placă turnantă pentru conexiunea cu Europa de vest) cât și de dezavantaje (plasarea în regiunea de Nord Vest care este mai puțin conectată la culoarele principale ale rețelei TEN-T de bază) din perspectiva conectivității și accesibilității (Ibidem: 544). Prin poziția în spațiul frontalier, județul Bihor este obligat să își construiască politicile de dezvoltare durabilă printr-o impulsionare a cooperării transfrontaliere (Ibidem: 98).

În acord cu direcțiile de dezvoltare regională conferite la nivel european, național și regional, Bihorul și-a propus să devină un județ dinamic și competitiv, în care bunăstarea să fie resimțită, în mod direct, de toți locuitorii județului. Bihorul își dorește să fie recunoscut ca o poartă de intrare și ieșire către vestul Europei, în care inițiativele antreprenoriale sunt susținute activ de instituțiile publice prin servicii publice de calitate și infrastructură corespunzătoare. Complementar, județul își dorește să fie cunoscut ca o destinație turistică importantă, atât în România cât și în țările vecine. În această direcție, Județul Bihor își propune să contribui la atingerea acestei viziuni printr-o implicare activă în modernizarea și extinderea infrastructurii existente dar și în încurajarea spiritului antreprenorial și a dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii ca motor al dezvoltării economice.

Conceptul strategic pentru județul Bihor include două dimensiuni: conectivitate și accesibilitate, înțelese însă în sens larg. Plasarea geografică deosebit de avantajoasă, la granița de vest a României, este baza pe care administrația și comunitatea pot construi un model de dezvoltare inteligent, care valorizează rolul județului Bihor în cadrul unei rețele internaționale interconectate (Brie, Mărcuț, Polgar:2022:17-19).

Harta 3: UAT-uri din zona de frontieră si PTF din Euroregiunea Bihor-Hajdú Bihar



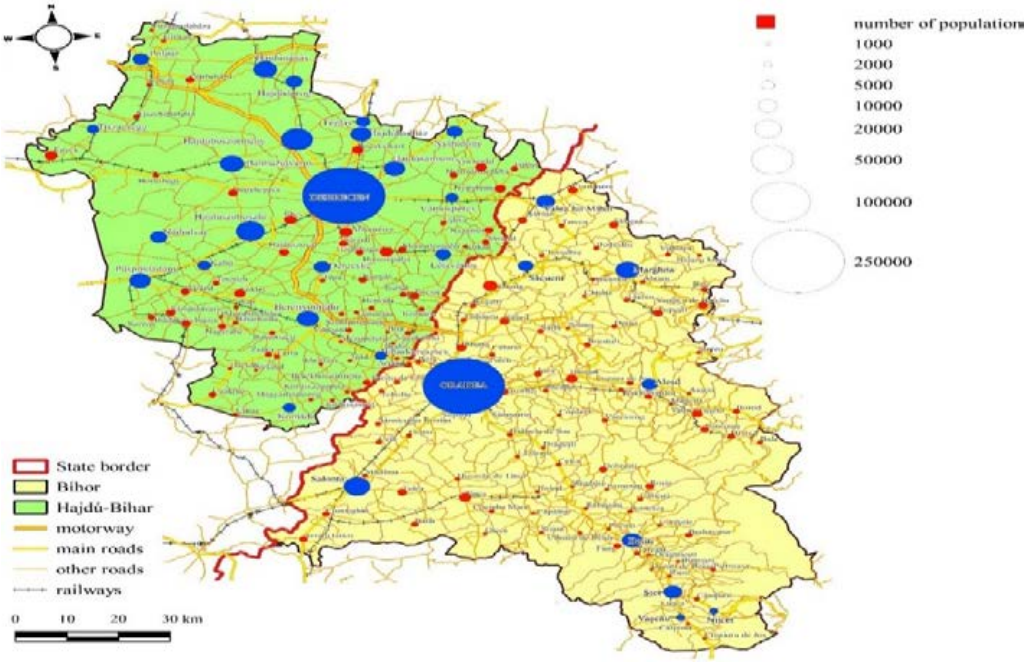
Sursă: material grafic pregătit de autor

Județul Bihor trebuie văzut ca făcând parte dintr-o rețea internațională de teritorii de mărimi diferite, cu grad diferit de dezvoltare, cu acces diferențiat la resurse de toate tipurile, teritorii peste care se suprapun diferite structuri de guvernanță care sunt din ce în ce mai sofisticate, implicând parteneriate între stakeholderii relevanți din comunitate. Plasarea fizică/geografică în cadrul acestei rețele internaționale este critică, dar la fel de importantă este și conectarea digitală, care poate reduce barierele fizice de timp și spațiu, cooperarea cu alte entități publice în cadrul guvernanței multinivel, racordarea priorităților de dezvoltare ale județului la contextul regional, național și supranațional etc (Polgár, 2016:9-11). La nivel strategic este importantă cooperarea teritorială, consolidarea capacităților instituționale ale autorităților publice și ale unor actori economici și sociali pentru a-și utiliza potențialul de dezvoltare neexploatat și pentru a aborda provocările existente pe mai multe niveluri: intrajudețean, intraregional și interregional, inclusiv transfrontalier (Ibidem:25-28).

Este nevoie de mai multe componente pentru realizarea unui mediu avantajos în care se poate înființa și dezvolta o euroregiun (Counsil of Europe, 1980). Stabilitatea economică, elemente culturale comune, moștenirea istorică comună, respectiv parteneriatele dintre unitățile administrative aparținând statelor membre UE. Unitățile administrativ teritoriale, organismele de drept public si asociațiile care fac parte din euroregiuni au la dispoziție mai multe instrumente de cooperare teritorială, reglementate de legea comunitară (István,2021:408-421). Euroregiunea Bihor-Hajdú Bihar este o structura cu personalitate juridică înființată în 2002, la inițiativa Consiliului Județean Bihor și a Autoguvernării Locale Hajdú-Bihar pentru organizarea și stimularea unor noi căi de cooperare între comunitățile locale. Înființarea acestuia se bazează pe numeroase antecedente de cooperare între cele două județe. Euroregiunea este alcătuită din două județe la nivel NUTS 3 care se încadrează în 2 regiuni de dezvoltare NUTS2 (MAE, Tratat...). Deciziile și activitățile întreprinse în cadrul euroregiunii sunt validate și coordonate de către Comitetul director, respectiv de Consiliul Euroregiunii (Hotărârea CJ Bihor, 2013:18).

Majoritatea obiectivelor programelor de cooperare teritorială europeană focusează pe soluționarea problemelor transfrontaliere și dezvoltarea în comun a potențialului diverselor teritorii. Activitățile de cooperare întreprinse sunt susținute financiar din Fondul European de Dezvoltare Regională prin intermediul a trei componente cheie. Acest componente sunt cele de cooperare transfrontalieră, de cooperarea transnațională și cele de cooperare interregională. În cazul Euroregiunii Bihor-Hajdú Bihar, Programul de Cooperare Transfrontaliera Romania-Ungaria nu este doar promotorul activităților ci asigură susținerea financiară necesară pentru implementării inițiativelor. Pe parcursul a două perioade de dezvoltare, 2007-2013, respectiv 2014-2020, programul a susținut realizarea de intervenții integrate cu accent transfrontalier și strategic puternic, în vedere exploatării potențialului comun și privind gestionarea provocărilor comune.

Harta 3: Euroregiunea Bihor-Hajdú Bihar conţinând reţeaua localităţilor urbane de ambele părţi ale graniţei

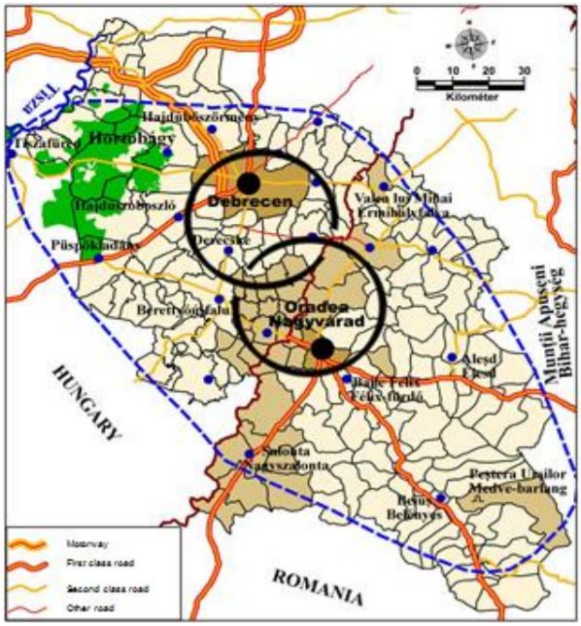


Sursă: material grafic pregătit de autor

Pentru viitoarea perioada de dezvoltare 2021-2027, Programul Interreg România-Ungaria își propune continuarea finanțării unor proiecte comune româno-maghiare, care abordează nevoi identificate pe ambele laturi ale graniței și care necesită o abordare comună, precum și soluții inovative, contribuind astfel la dezvoltarea sustenabila a zonei eligibile (Interreg Programme). Sarcina principală a euroregiunii constă în exploatarea în comun a avantajelor oferite de zona de frontieră (Barna, 20188:23-25). Scopul acestui demers urmărește dezvoltarea economiei, a turismului, a mediului și a resurselor umane din zonele de frontieră. O condiție esențială pentru atingerea acestor obiective este îmbunătățirea interoperabilității frontierelor și accesibilitatea zonei de frontieră (Brie, 2010:265-280).

Debrecen și Oradea au rădăcini istorice și culturale comune. Deși aceste legături vechi de secole au șubrezit după Trianon și în perioada comunistă, cele două orașe au stabilit legături mai strânse în ultimele două decenii. În prezent acest tip de cooperare multilaterală, care include toate domeniile vieții caracterizează relația celor două orașe. Cooperarea dintre cele două orașe, aflate la o distanță de aproximativ 60 km, este promovată de dimensiunea similară, numărul similar de locuitori, poziția geografică similară (de frontieră) și de problemele și avantajele care provin din poziția periferică a acestora (Bela, 2004:169-171).

Harta 3: Debrecen-Oradea Eurometropilis



Source: Süli-Zakar, I., & Kecskés, T. (2015). *The historical borders and the cross-border connections' effect on Debrecen's spirituality and cultural economy*. Eurolimes, 19, 99-116. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-46490-4

În urma schimbărilor politice și economice din ultimii 20 de ani petrecute in Europa Centrala și de Est, condițiile de bază pentru acest tip de cooperare sunt acum asigurate în majoritatea regiunilor de frontieră. Intenția și nevoia de cooperare este indicată de numărul tot mai mare de euroregiuni și alte forme de cooperări transfrontaliere (Ricq, 2000:10).

Pentru a avea succes, în zonele de frontieră trebuie să se coopereze cu parteneri transfrontalieri de la egal la egal și să se respecte interesele fiecărei părți implicate. Uniunea Europeană încurajează și stimulează dezvoltarea de parteneriate în cooperarea transfrontalieră.

Concluzii

Pe parcursul procesului de construcție europeană, respectiv a integrării statelor europene în structurile comunitare, remarcăm o schimbare de percepție asupra frontierelor statelor naționale. Acestea din urmă au cunoscut un proces de deschidere, de diluare chiar, pe fondul integrării în spațiul pieței unice mai întâi, respectiv în spațiul Uniunii Europene, ulterior.

Frontiera dintre România și Ungaria a trecut prin multe schimbări în ceea ce privește înțelegerea spațiului, unei culturi, rase, religie, oraș sau națiune. Dezvoltarea de la ziduri fizice, zone intens militarizate la o înțelegere formală a regiunilor fără granițe fizice sau fără restricții a reprezentat un proces și teren important pentru diferitele ramuri ale științei.

Regiunea de frontieră este punctul de ciocnire al culturilor, religiilor, limbilor, administrațiilor, legislațiilor și influențelor economice. Toți acești factori au o contribuție substanțială la dezvoltarea fenomenului numit cooperare transfrontalieră.

Prin procesul de integrare în UE, granița de stat maghiară-română devine și mai permeabilă. În ciuda faptului că România nu este membră a Acordului Schengen, trecerea graniței dintre cele două țări vecine este mult mai ușoară decât a fost câțiva ani în urmă. Permeabilitatea tot mai mare a frontierelor europene contribuie la unificarea potențialelor economice ale zonelor invecinate aducand beneficii la nivel regional si local.

Prin destinul european comun al celor două state, acestea sunt obligate să realizeze un parteneriat consolidat axat pe creșterea bunăstării lor și a dezvoltării economice armonioase.

BIBLIOGRAFIE

*** European Committee of the Regions, *COR-2020-02615-00-00-AC-TRA (EN) 11/11*, Bruxelles, 2021

*** European Commission's Directorate-General for Regional and Urban Policy, *Territorial Cooperation in Europe. A historical perspective,* Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015, p. 130-132

*** *Cartea roşie austro-ungară. Acte diplomatice istorice ce au premers războiului din 1914. Ediţie poporală*, Editura Librăriei Curţii Imperiale şi Regale a Universităţii proprietatea Manz, Viena, 1915, p. 92

*** Council of Europe, *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, Madrid (Strasbourg: Council of Europe), 1980

*** Comisia Prezidenţială pentru Analiza Dictaturii Comuniste din România, *Raport*, Bucureşti 2006

*** Hotărârea Consiliul Județean Bihor privind *funcționare Euroregiunii Bihor- Hajdú-Bihar,* 2013, 38 https://www.cjbihor.ro/informatii-publice/hotarari-ale-consiliului-judetean/hotarari-ale-consiliului-judeteananul-2013/, accesat la data de 15 mai 2023

*** Interreg Romania-Hungary, *Programme overview*, https://interreg-rohu.eu/en/programme-overview/, accesat la data de 15 mai 2023

*** Ministerul Afacerilor Externe, *Tratat de Înțelegere, Cooperare și Bună Vecinătate între România și Republica Ungară*, http://www.mae.ro/node/56691, accesat la data de 15 mai 2023.

*** National Institute of Statistics, *Statistical yearbook 2011*, *Geography, Meteorology And Environment*, p. 11, http://www.insse.ro/cms/files/Anuar%20statistic/01/01%20Geografie_ro.pdf

Albu Lucian-Liviu (coordonator) Radu Lupu, Adrian-Cantemir Călin, Oana-Cristina Popovici, Impactul aderării României la Uniunea Europeană asupra economiei românești. Analiză sectorială (industrie, agricultură, servicii etc.), Institutul European din Romania, Bucuresti, 2018, p. 21-29

Alexandru Athanasiu, "Foreword", in *"The Frontier Worker – New Perspectives on the Labor Market in the Border Regions"*, ed. Adrian Claudiu Popoviciu, Dana Cigan, 7-8, (Bucharest, C.H. Beck, 2013)

Baranyi Béla, *EU-Tagként – Határmentiség és határon átnyúló kapcsolatok Magyarország keleti, külsiállamhatárai mentén. Az Eurointegrációs folyamatok új kihívásai*, Tanulmányok a „*Magyar határellenőrzés – európai biztonság*" című konferenciáról, 2004, p. 169-171

Barna, Radu Cristian, *Economie regională*, Editura Fundaţiei pentru Studii Euroregionale, Cluj-Napoca, 2008, p.23-25

Bărbulescu Iordan Gheorghe, *Noua Europă. Identitate şi model European*, Polirom, 2015, p. 305-310

Bărbulescu Iordan Gheorghe (coordonator) Mircea Brie Nicolae Toderaș *Cooperarea transfrontalieră între România și Ucraina, respectiv între România și Republica Moldova. Oportunități și provocări în perioada 2014-2020*, Institutul European din Romania, Bucuresti 2016 p. 22-26

Bodea Corneliu, *Hugh Seton-Watson şi românii (1906-1920)*, vol. II, Editura Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1988, p. 747

Brie Mircea, *European Instruments of Cross-Border Cooperation- Case Study: The Romanian-Ukrainian Border* in Identities*, citoyennetes et democratie, 20 ans apres, sous la direction* de Fabienne Maron, Grzegorz Pozarlik, Editions Bruylant, p. 265-280, Bruxelles, 2010

Brie Mircea, *The European Neighborhood Policy, Mass-media and Cross-border Cooperation*, în *Analele Universității din Oradea, Seria Relații Internaționale și Studii Europene*, 2009, p. 83

Brie Mircea, Mărcuț Mireal, Polgár István, *Ghid pentru Dezvoltarea Cooperărilor Internaționale*, Consiliul Județean Bihor, 2022, p. 12-14

Campus Eliza, *Din politica externă a României. 1913-1947*, Editura Politică, 1980, Bucureşti, p. 590

Delureanu Ștefan, *Geneza Europei comunitare: mesajul democrației de inspirație creștină*, Editura Paideia, București, 1999, p. 368

Ilieș, Alexandru, *România între milenii. Frontiere, areale frontaliere și cooperare transfrontalieră*, Editura Universității din Oradea, Oradea, 2003, p. 92-97

Kocsis Károly, Kocsisné Hodosi Eszter, *Ethnic Geography of the Hungarian Minorities in the Carpathian Basin*, Geographical Research Institute Hungarian Aca. Budapest, 1998, p. 13-14

Leuştean Lucian*, România, Ungaria şi Tratatul de la Trianon (1918-1920)*, Edirura Polirom, Bucureşti, 2002, p. 54

Marga Andrei, *Filosofia unificării europene*, Biblioteca Apostrof, Cluj, 1997, p. 92, 140

Marțian Niciu, Drept internațional public, Ed. Servosat, 1999, p. 246

Marston s. Frank, *The Peace Conference of 1919: Organization and Procedure*, Oxford Universyti Press, 1944, p. 115

Mihalache Andi, *Istorie și practici discursive în România „democrat-populară”*, Bucureţti, Editura Albatros, 2003, p. 75

Ormos Mária, *From Padua to the Trianon, 1918-1920*, Akadémiai Kiadó, 1990 , p. 280

Popoviciu Adrian Claudiu, *The Frontier Worker. Romania-Hungary Study Case.” in “The Frontier Worker – New Perspectives on the Labor Market in the Border Regions*, ed. Adrian Claudiu Popoviciu, Dana Cigan, p. 25-27, (Bucharest, C.H. Beck, 2013)

Polgár István, *Tratatul de la Trianon. Impactul asupra istoriografiei române și maghiare, 1920-2010*, Editura universității din Oradea, 2010, p. 3-5

Polgár István, *The Phenomen of Migration and Integration of Minorities in the European Union* in *Migration and European Integration of Minorities*, ed. István Polgár, Ioan Horga, Mircea Brie, (Saarbrucken: Lambert Academic Publishing, 2016), p. 9-11;

Polgár István, *The Impact of Teritorrial Governance Structures from Bihor County on Cross-Border Cooperation during 2014-2020*, in *The Journal of Romanian Literature Studies*, Issue 25/2021, Târgu Mures, p. 408-421

Ricq Charles, *Manual de cooperare transfrontalieră pentru uzul colectivităților locale și regionale în Europa*, Ediția a 3-a, București, 2000, p. 8-15

Weber Renate, *Un concept românesc privind viitorul Uniunii Europene*, Editura Polirom, Iaşi, 2001, p. 53

CZU: 341.231.14(47+57):341.645.5(4) https://doi.org/10.59295/pas2025.12

HUMAN RIGHTS IN TERRITORIES BEYOND EFFECTIVE CONTROL: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS TOWARDS *DE FACTO* STATES IN THE POST-SOVIET SPACE

Piotr SIENIAWSKI[22]

Abstract. ***The aim of the paper is to analyse the human rights situation in de facto states in the post-Soviet space, based on the decision-making of the European Court of Human Rights. The object of the analysis is the interstate complaint Georgia v. Russian Federation (II) and three individual complaints: Ilaşcu and others v. Moldova and Russia, Chiragov and others v. Armenia, Mamasakhlisi and others v. Georgia. It will discuss the attribution of responsibility to the state that exercises effective control over the de facto state. It will also point out the recent development following the expulsion of the Russian Federation from the Council of Europe and the dissolution of the de facto Republic of Nagorno-Karabakh***[23].

Keywords: *de facto states, human rights, post-Soviet space, Abkhazia, South Ossetia, Nagorno-Karabakh, Transnistria*

Introduction

De facto states, often also referred to as unrecognized states, quasi-states, para-states, pseudo-states, separatist states, or, in legal literature, *de facto* regimes (Frowein, 2012: 1052), constitute a contemporary challenge for the international community. According to N. Caspersen and G. Stansfield, a *de facto* state is an entity independent in practice from the parent state, exercising control over a defined territory to which it lays claim, including the capital city. Such an entity has existed for at least two years and has attained only limited international recognition (Caspersen and Stansfield, 2011). A. Czyż, on the other hand, emphasizes that *de facto* states are "political entities possessing all the attributes of statehood—namely, population, territory, and government—but lacking international recognition of their statehood status" (Czyż, 2021: 98).

In this article, the term *de facto state* is used to denote a geopolitical unit that: first, has emerged as a result of secession; second, exercises effective control over its territory and demonstrates a certain degree of stability (excluding temporary control over territory during armed conflict—*insurgencies* and *belligerencies*); third, has not been recognized by the majority of the international community (by no UN member state or by only a handful of individual states); and fourth, is capable of performing most internal and external functions, including the provision of public services (Sieniawski 2024a).

In the post-Soviet space, four separatist entities emerged in the early 1990s: Abkhazia and South Ossetia on the territory of Georgia, Nagorno-Karabakh on the territory

[22] Ph.D., Assistant Professor, Institute of Political Science and Administration, Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, Poland, E-mail: p.sieniawski@uksw.edu.pl

[23] This article is based on a previously published paper (Sieniawski 2024b), which has been translated and expanded for the present version.

of Azerbaijan and Transnistria on the territory of Moldova. The first two were recognized by the Russian Federation and several other states maintaining friendly relations with Russia, such as Nauru, Nicaragua, Syria, and Venezuela. Nagorno-Karabakh and Transnistria, however, have not been recognized by any UN member state. In September 2023, Azerbaijan launched a military operation through which it regained full control over the territory of Nagorno-Karabakh. These developments illustrate that the dynamics of the emergence and dissolution of unrecognized states are subject to rapid change.

The aim of this article is to analyse the human rights situation in the territories of unrecognized states, with particular reference to Abkhazia, South Ossetia, Nagorno-Karabakh and Transnistria. These entities have been selected because all of them are located in the post-Soviet space. They belong to the so-called first generation of unrecognized states, which emerged in the 1990s, thus allowing for an examination of their functioning over the course of three decades. The following research questions are posed: How is responsibility for human rights violations shaped in unrecognized states? What challenges exist regarding the protection of human rights in the unrecognized states in the post-Soviet space? To address these questions, the legal analysis method and the comparative method have been employed. The study examines judgments of the European Court of Human Rights (hereinafter ECtHR or the Court) concerning an inter-state application under Article 33 of the European Convention on Human Rights (hereinafter ECHR or the Convention) — *Georgia v. Russia (II)* — as well as three individual applications under Article 34 ECHR — *Chiragov and Others v. Armenia*, *Mamasakhlisi and Others v. Georgia* and *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia*.

Moldova has been a member of the Council of Europe since 1995, Georgia joined in 1999, while Armenia and Azerbaijan became members in 2001. The Russian Federation was a member of the Council of Europe from 1996 until 2022. According to Article 1 of the ECHR, "the High Contracting Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section I of this Convention" (Convention for the Protection…, 1950). From Article 1 it follows that there is a presumption that a state exercises jurisdiction over the entirety of its territory. However, under specific circumstances, a state may find itself unable to exercise jurisdiction over part of its territory — for example, in cases where a portion of its territory is occupied by another state, where an armed conflict is ongoing, or where a separatist regime has been established (Schabas, 2015).

In *Loizidou v. Turkey*, the Court observed that "the responsibility of a Contracting Party may also arise when, as a consequence of military action—whether lawful or unlawful—it exercises effective control of an area outside its national territory. The obligation to secure, in such an area, the rights and freedoms set out in the Convention derives from the fact of such control whether it be exercised directly, through its armed forces, or through a subordinate local administration" (Case of Loizidou…, 1995: § 62). From this it follows that a state exercising effective control over part of another state's territory has the obligation to secure in that territory the rights and freedoms guaranteed by the Convention and bears responsibility for violations of the Convention, including in situations where the *de facto* authorities of unrecognized states are subject to its effective control (Karakaş and Bakırcı, 2018). The purpose of this arrangement is to avoid situations in

which individuals residing in disputed territories would otherwise be deprived of the protection of the rights enshrined in the Convention (Case of Cyprus v. Turkey, 2001).

In the case of *Chiragov and Others v. Armenia*, the applicants claimed that until 1992 they had resided in the Lachin District, located in the territory of Nagorno-Karabakh. As a result of military operations, they were forced to abandon their homes and property, and subsequently, due to the occupation of Nagorno-Karabakh by Armenia, they were deprived of the possibility of returning and of access to their property.

In the inter-state application *Georgia v. Russia*, Georgia alleged that the Russian Federation had violated its obligations under Article 2 (right to life), Article 3 (prohibition of torture), Article 5 (right to liberty and security), Article 8 (right to respect for private and family life), and Article 13 (right to an effective remedy) of the ECHR, as well as Article 1 and Article 2 of Protocol No. 1 (protection of property and right to education) and Article 2 of Protocol No. 4 (freedom of movement). Georgia further requested that the Court declare that the violations of the Convention fell within the jurisdiction of the Russian Federation, since Russia exercised control over the areas where the violations occurred, and that these violations constituted an administrative practice.

Unrecognized States and Responsibility for Human Rights Violations

Abkhazia and South Ossetia are *de facto* states, regarded by the majority of the international community as integral parts of Georgia. Abkhazia is a region located in the northern part of Georgia, on the Black Sea coast. During the existence of the Soviet Union, Abkhazia held the status of an autonomous republic within Georgia. As a result of the ethnic policies of the Tsarist Empire and later the Soviet Union, the ethnic composition of Abkhazia underwent significant changes. Whereas in 1886 Abkhazians constituted 85 per cent of the population of Abkhazia compared to 5.8 per cent Georgians, by 1926 this ratio had declined to 26.4 per cent Abkhazians compared to 31.8 per cent Georgians, and by 1959 to 15.9 per cent Abkhazians compared to nearly 41 per cent Georgians (Cornell, 2001). Toward the end of the 1980s, ethnic tensions with Georgians intensified; Georgians—who constituted the majority of Abkhazia's population—demanded changes in the representation of ethnic groups in the Supreme Council of Abkhazia (Coppieters, 2004). In 1990, the Council adopted a declaration of Abkhazia's sovereignty. In 1992, an armed conflict broke out, which ended in September 1993 with the expulsion of Georgian forces beyond the Inguri River, which constitutes the boundary. Since that time, Georgia has not exercised effective control over the region of Abkhazia.

South Ossetia is a region of Georgia located in the northern part of the country. Since 1922, it had the status of an autonomous oblast within the Georgian Soviet Socialist Republic. As a result of political and ethnic tensions, an armed conflict broke out in September 1991, and in December 1991 South Ossetia declared independence. A ceasefire was signed in June 1992 through the mediation of the Russian Federation. In August 2008, the Russo-Georgian war erupted, after which the Russian Federation recognized the independence of Abkhazia and South Ossetia. In October 2008, the Georgian parliament adopted the Law on Occupied Territories, designating Abkhazia and South Ossetia as territories temporarily occupied by the Russian Federation.

Nagorno-Karabakh, during the existence of the Soviet Union, constituted an autonomous oblast within the Azerbaijani Soviet Socialist Republic. In August 1991, Azerbaijan declared independence from the Soviet Union, and the following month, in September of the same year, the Nagorno-Karabakh Autonomous Oblast declared independence from Azerbaijan. In 1992, military units supported by Armenia took control over the former autonomous oblast as well as the adjoining buffer zone. Until the outbreak of armed conflict in 2020, the Republic of Nagorno-Karabakh existed as a *de facto* state, which was not recognized by any UN member state. In 2023, Azerbaijan carried out a military operation that resulted in the dissolution of the governing structures of Nagorno-Karabakh and the collapse of this quasi-state.

Transnistria is a region of Moldova located on the left bank of the Dniester River. According to the 2015 census conducted by the *de facto* authorities, it had a population of 475,000 people, of whom 29.1 per cent were Russians, 28.6 per cent Moldovans, and 22.9 per cent Ukrainians (Перепись населения…, 2015). The region unilaterally declared independence in 1991, followed by an armed conflict that lasted until July 1992.

An essential issue in determining responsibility for human rights violations is identifying the state that exercises effective control over the aforementioned quasi-states and thus bears responsibility for human rights violations. In the case of *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia*, the Court observed that "the exercise of jurisdiction is a necessary condition for a Contracting State to be held responsible for acts or omissions imputable to it which give rise to an allegation of the infringement of rights and freedoms set forth in the Convention" (Case of Ilaşcu…, 2004: § 311). To determine whether a Contracting State exercises extraterritorial jurisdiction and effective control over the territory of another state, the Court assesses the military presence in the given area. Additional indicators may include economic or political support for the local administrative authorities of the territory (Case of Chiragov…, 2015).

The parent state, which does not exercise effective control over part of its own territory, has a positive obligation to "endeavour, with all the legal and diplomatic means available to it *vis-à-vis* foreign States and international organisations, to continue to guarantee the enjoyment of the rights and freedoms defined in the Convention" (Case of Ilaşcu…, 2004: § 333). From this, it follows that the parent state not only has a positive obligation to restore effective control over the lost territory, but also to take all legal steps necessary to ensure the protection of the rights of the population residing in such territory.

Taking into account the economic situation in the territories of the analysed unrecognized states, it should be noted that all four received significant support from a third state. In Abkhazia, around 3,500 Russian soldiers and 1,500 members of the Federal Security Service were stationed in 2013 (Kopeček, 2020: 159), compared to approximately 3,000–4,000 Russian soldiers in South Ossetia in 2011 (Российские базы…, 2011). In the case of Abkhazia, direct financial assistance from the Russian Federation in 2013 amounted to about 70 per cent of the budget (Abkhazia: The Long Road…, 2013), while, according to the International Crisis Group, in the case of South Ossetia, Russia's direct financial assistance in 2010 amounted to nearly 99 per cent of the budget (South Ossetia: The Burden…, 2010). Both *de facto* states use the Russian ruble as their official cur-

rency. In Transnistria, the Russian Government confirmed the presence of around 2,000 soldiers in 2004 (Case of Ilaşcu…, 2004). In addition, the Russian Federation provided various forms of support to the Transnistrian *de facto* regime, including budgetary aid, provision of pensions and gas subsidies.

In the case of *Georgia v. Russia*, the Court observed that "the Russian Federation exercised effective control, within the meaning of the Court's case law, over South Ossetia, Abkhazia and the 'buffer zone' from 12 August to 10 October 2008, the date of the official withdrawal of Russian troops. Even after that period, the strong Russian presence and the South Ossetian and Abkhazian authorities' dependency on the Russian Federation, on whom their survival depends […], indicate that there was continued 'effective control' over South Ossetia and Abkhazia" (Case of Georgia v. Russia, 2021: § 174). From this judgment of the Court, it follows that the Russian Federation exercised extraterritorial jurisdiction over the territories of Abkhazia and South Ossetia and bore responsibility for violations of the Convention in these territories.

In the case of Nagorno-Karabakh, Armenia provided loans and financial assistance to the unrecognized Republic of Nagorno-Karabakh, whose official currency was the Armenian dram. The Court noted that the Republic of Nagorno-Karabakh would not have been able to sustain itself economically without significant support from Armenia (Case of Chiragov…, 2015). According to a report by the International Crisis Group, in 2005 the armed forces of Nagorno-Karabakh consisted of 8,500 Armenians from Nagorno-Karabakh and 10,000 from Armenia (Nagorno-Karabakh…, 2015). With regard to Nagorno-Karabakh, the Court observed that "from the early days of the Nagorno-Karabakh conflict, Armenia has had a significant and decisive influence over the 'NKR' [Republic of Nagorno-Karabakh – author's note], [and] that the two entities are highly integrated in virtually all important matters and that this situation persists to this day" (Case of Chiragov…, 2015: § 186). Consequently, Armenia exercised extraterritorial jurisdiction over part of the territory belonging to Azerbaijan and bore responsibility for violations of the Convention in the territory of Nagorno-Karabakh.

Freedom of Movement and the Right to Respect for Property

One of the main problems for the population living in unrecognized states is movement within the territory of the parent state. For people displaced as a result of armed conflict, issues related to returning to previously inhabited territories remain problematic. According to Article 132 of Customary International Humanitarian Law, developed by the International Committee of the Red Cross, internally displaced persons have "the right to voluntary and safe return to their homes or places of residence as soon as the reasons for their displacement cease to exist" (Henckaerts and Doswald-Beck, 2005: 468).

Before the outbreak of the armed conflict in Abkhazia, the region was inhabited by 507,000 people, whereas after its end, the population of Abkhazia decreased to 214,000. Approximately 250,000 ethnic Georgians were expelled from Abkhazia. A portion of them, about 60,000 people, returned to the Gali District in the eastern part of Abkhazia after the end of the military actions. However, about 200,000 internally displaced persons from Abkhazia have remained on the territory of proper Georgia for thirty years, without the possibility of returning to Abkhazia and without access to their property,

which has often been destroyed or unlawfully taken over by the population that remained in Abkhazia.

The population of South Ossetia in 1989 was 101,000, of which 66.2 per cent were Ossetians and 29 per cent were Georgians. As a result of the armed conflict in 1991, around 30,000 ethnic Georgians left the territory of South Ossetia (Olszewski, 2021: 168). The Russo-Georgian war in 2008 caused approximately 15,000 people to be displaced from South Ossetia (Report of the Representative…, 2009). According to the *de facto* authorities, by 2016 the region was inhabited by only 53,000 people, of whom almost 90 per cent were Ossetians and 7.4 per cent were Georgians. The Georgian population that remained in South Ossetia, primarily in the Akhalgori region, faced numerous problems related to crossing the contact line, such as detentions or refusals to cross the administrative line (*de facto* border). The *de facto* authorities also implement a policy of "borderisation," that is, constructing border barriers such as barbed wire or razor wire, along with monitoring systems, in order to prevent the local population from crossing the administrative line (Signs of Borderisation, 2017).

The inability of the Georgian population to return to South Ossetia results not only from the closure of the administrative line but also from the fact that the homes of ethnic Georgians were destroyed after the armed conflict and the withdrawal of Georgian armed forces from South Ossetia in 2008. Human Rights Watch reports that South Ossetian forces "over a period of weeks deliberately and systematically destroyed ethnic Georgian villages in South Ossetia that had been administered by the Georgian government" (Human Rights Watch…, 2009: 3).

In the case of *Georgia v. Russia*, the Court noted that the administrative practice of preventing the return of ethnic Georgian residents of Abkhazia and South Ossetia is inconsistent with Article 2 of Additional Protocol No. 4. The Court also stated that "the *de facto* South Ossetian and Abkhazian authorities, and the Russian Federation, which has 'effective control' over those regions, have a duty to enable inhabitants of Georgian origin to return to their respective homes, pursuant to their obligations under the Convention" (Case of Georgia v. Russia, 2021: § 298).

According to the 1989 census, Nagorno-Karabakh was inhabited by approximately 145,000 people, of whom 77 per cent were Armenians and nearly 22 per cent were Azerbaijanis (Всесоюзная перепись населения…, 2013). As a result of armed actions, the Azerbaijani population was expelled not only from the territory of the former Nagorno-Karabakh Autonomous Oblast but also from seven adjacent regions, which were taken over by separatist armed forces and transformed into a buffer zone. According to estimates, around 600,000 Azerbaijanis were displaced from the territories controlled by Armenian forces (Zürcher, 2007). Internally displaced persons of Azerbaijani nationality had no possibility of returning to their homes.

In the case of *Chiragov and Others v. Armenia*, the applicants claimed that as a result of Armenia's occupation of the territories of Nagorno-Karabakh, they were deprived of the possibility to return to their homes and to enjoy their property, which was located in the Lachin District. The Court found that "the applicants were forced to leave Lachin when the district came under military attack in May 1992. [...] They have continuously been denied access to their property and have thereby lost control over it and any pos-

sibility to use and enjoy it" (Case of Chiragov…, 2015: §§ 193-196). The reason the applicants left the Lachin District in 1992 was not a legal act, but the coercion to flee caused by the actions of Armenian armed forces. In practice, Azerbaijani citizens faced restricted access to the territory of Armenia, including territories that were under Armenian occupation. Armenia did not establish an effective mechanism to protect the rights of Azerbaijani citizens in the occupied territories.

Other Human Rights Violations and Further Developments

In cases concerning the human rights situation in the territories of Abkhazia, South Ossetia, Nagorno-Karabakh and Transnistria, the ECtHR also found violations of other rights enshrined in the Convention. In the case of the interstate complaint of *Georgia v. Russia*, the Court noted that the Russian Federation is responsible for violations of the Convention that occurred in the territories of Abkhazia and South Ossetia after 12 August 2008, in particular Article 2 (right to life), Article 3 (prohibition of torture), Article 8 (right to respect for private and family life), and Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention (right to respect for property).

Reports by international organizations and NGOs focused on human rights frequently highlight, above all, arrests near the administrative border, enforced disappearances, difficulties in obtaining citizenship from *de facto* states, and violations of the rights of ethnic minorities, such as the right to education in one's native language (teaching in Georgian was abolished in Abkhazia and South Ossetia), limited access to healthcare, and the inability to exercise certain political rights (Hammarberg and Grono, 2017).

In the case of the individual complaint *Mamasakhlisi and Others v. Georgia and Russia*, the Court found violations of Article 3 (prohibition of torture), Article 5 (right to liberty and security), and Article 6 of the Convention (right to a fair trial) by the Russian Federation, which exercised effective control over Abkhazia. The applicants were arrested in the territory of Abkhazia and subsequently subjected to torture by Abkhaz security services. While in detention, the applicants were treated inhumanely, denied adequate medical care, and intimidated with the threat of the death penalty during interrogations (Case of Mamasakhlisi…, 2019).

The situation in Nagorno-Karabakh, which had been under Armenian occupation since 1992, changed radically as a result of the so-called Second Karabakh War in 2020, when Azerbaijan regained control over approximately 75 per cent of Nagorno-Karabakh (Askerov and Ibadoghlu, 2023: 262), although the areas around Khankendi (Stepanakert) remained under Armenian control. Based on the Trilateral Statement on the ceasefire of 9 November 2020, a Russian peacekeeping contingent was deployed to the Nagorno-Karabakh region, positioned along the contact line between Azerbaijani and Armenian forces, as well as in the Lachin Corridor, for a period of five years with the possibility of automatic extension for another five years if the Statement is not terminated by any of the parties. According to paragraph 6 of the Trilateral Statement, the Lachin Corridor "shall remain under the control of the peacekeeping armed forces of the Russian Federation" (Statement by President…, 2020).

This means that effective control over the Lachin Corridor, until it was taken over by the Azerbaijani Armed Forces, was exercised by the Russian Federation, which there-

by bore responsibility for any potential violations of the Convention. In December 2022, the ECtHR obligated the Azerbaijani authorities to ensure the safe passage through the Lachin Corridor for critically ill persons requiring medical care in Armenia, as well as for others stranded on the road without shelter or means of subsistence, since from June 2022 the Lachin Corridor had been blocked by "Azerbaijani environmental activists" (Interim measures…, 2022).

As a result of the military operation carried out by Azerbaijan in September 2023 and the takeover of the entire territory of Nagorno-Karabakh by Azerbaijani forces, the authorities of Nagorno-Karabakh announced the decision to dissolve this *de facto* state as of 1 January 2024 (Nagorno-Karabakh will 'cease to exist'…, 2023). Fearing for their personal safety, almost the entire ethnic Armenian population residing in Nagorno-Karabakh left the region (PACE calls on Azerbaijan…, 2023), while questions regarding their possible return remain unclear. It would be advisable for the Azerbaijani authorities to adopt specific security guarantees for the Armenian population wishing to return to their homes.

However, one can expect an influx of individual complaints or an interstate complaint to the ECtHR against Azerbaijan concerning the protection of the rights and freedoms of persons who left Nagorno-Karabakh in the autumn of 2023. Since the Russian Federation ceased to be a member of the Council of Europe, the ECtHR has jurisdiction only over those violations of the Convention that occurred before 16 September 2022. This has serious implications for the protection of human rights in the territories of unrecognized states over which the Russian Federation exercises effective control.

In the case *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia*, the Court found violations of Article 3 (prohibition of torture) as well as Article 5 (right to liberty and security) of the Convention. The applicants claimed that they were subject to torture, inhumane or degrading treatment or punishment while being detained by the Transnistrian security forces. Moreover, they argued that their detainment constituted a deprivation of liberty and security. The Court concluded that "the death sentence imposed on the applicant coupled with the conditions he was living in and the treatment he suffered during his detention […] were particularly serious and cruel and must accordingly be considered acts of torture" (Ilaşcu and Others…, 2004: § 440).

Table 1. Overview of De Facto States in the post-Soviet space

***De facto* state**	**Years of existence**	**Occupied state**	**Occupying power**	**EctHR Case**
Abkhazia	1992 - present	Georgia	Russian Federation	Georgia v. Russia (II); Mamasakhlisi and Others v. Georgia and Russia
South Ossetia	1991 - present	Georgia	Russian Federation	Georgia v. Russia (II)
Nagorno-Karabakh	1991 - 2023	Azerbaijan	Armenia	Chiragov and Others v. Armenia
Transnistria	1991 - present	Moldova	Russian Federation	Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia

Conclusion

This article has analysed the human rights situation in the *de facto* states in the post-Soviet space—Abkhazia, South Ossetia, Nagorno-Karabakh and Transnistria. The functioning of these geopolitical entities is possible only due to external support from a third state. According to the ECtHR, third states have a "significant and decisive influence" on *de facto* regimes.

When a parent state loses effective control over part of its territory as a result of occupation, armed conflict, or the establishment of a separatist regime, the population living in that territory may be deprived of effective mechanisms for protecting the rights guaranteed by the Convention. On the one hand, to avoid a gap in the protection system, the parent state has not only the obligation to restore control over the lost territory but also to take all legal and diplomatic measures *vis-à-vis* foreign states and international organizations to ensure continued enjoyment of the rights and freedoms under the Convention. On the other hand, the Court assigns responsibility to the state that exercises effective control over the *de facto* authorities.

In Abkhazia, South Ossetia and Transnistria, the Russian Federation exercises effective control over the *de facto* regimes. In Nagorno-Karabakh, effective control was exercised by Armenia until 2023. These states are therefore responsible for violations of the Convention in the territories of these separatist entities. In Nagorno-Karabakh, responsibility could also fall on the Russian Federation for violations committed by the Russian peacekeeping contingent, which was deployed to the region under the trilateral ceasefire statement of 9 November 2020.

In the cases analysed, the Court found numerous human rights violations, primarily concerning the right to liberty and security, the right to respect for private and family life, and the right to respect for property. Since the Russian Federation ceased to be a member of the Council of Europe, the ECtHR can only examine cases concerning violations that occurred before 16 September 2022, which may result in a deterioration of human rights protection for the population living in these territories.

BIBLIOGRAPHY

Abkhazia: The Long Road to Reconciliation (2013), ReliefWeb, https://reliefweb.int, 10.03.2013 (accessed 14.08.2025)

Askerov A. and Ibadoghlu G. (2023), *The Causes and Consequences of the Second Karabakh War*, in, M. Hakan Yavuz and M.M. Gunter (eds.), *The Nagorno-Karabakh Conflict. Historical and Political Perspectives*, Oxon 2023

Case of Chiragov and others v. Armenia (2015), European Court of Human Rights, https://hudoc.echr.coe.int, (accessed 13.08.2025)

Case of Cyprus v. Turkey (2001), European Court of Human Rights, https://hudoc.echr.coe.int, (accessed 16.08.2025)

Case of Georgia v. Russia (2021), European Court of Human Rights, https://hudoc.echr.coe.int, (accessed 16.08.2025)

Case of Ilaşcu and others v. Moldova and Russia (2004), European Court of Human Rights, https://hudoc.echr.coe.int, (accessed 12.08.2025)

Case of Loizidou v. Turkey (Preliminary Objections) (1995), European Court of Human Rights, https://hudoc.echr.coe.int, (accessed 16.08.2025)

Case of Mamasakhlisi and others v. Georgia and Russia (2023), European Court of Human Rights, https://hudoc.echr.coe.int, (accessed 15.08.2025)
Caspersen N. and Stansfield G. (2011), *Unrecognized States in the International System*, London 2011
Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1953), https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=005, (accessed 13.08.2025)
Coppieters B. (2004), *The Georgian-Abkhaz conflict*, in B. Coppieters (ed.), *Europeanization and conflict resolution: case studies from the European periphery*, Gent 2004
Cornell S. (2001), *Small Nations and Great Powers. A Study of Ethnopolitical Conflicts in the Caucasus*, London 2001
Czyż A. (2021), *Fenomen parapaństw na obszarze poradzieckim*, in Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, no. 2
Frowein J.A. (2012), *De facto regime*, in R. Wolfrum (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4, Amsterdam 2012
Hammarberg T. and Grono M. (2017), *Human Rights in Abkhazia Today*, Olof Palme International Centre, https://www.palmecenter.se, (accessed 17.08.2025)
Henckaerts J.-M. and Doswald-Beck L. (2005), *Customary International Humanitarian Law. Volume I: Rules*, Cambridge 2005
Human Rights Watch. Up In Flames. Humanitarian Law Violations and Civilian Victims in the Conflict over South Ossetia (2009), Human Rights Watch, https://www.hrw.org, (accessed 17.08.2025)
Interim measures in the case Armenia v. Azerbaijan (no. 4) (2022), European Court of Human Rights, https://hudoc.echr.coe.int, (accessed 16.08.2025)
Karakış İ. and Bakırcı H. (2018), *Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights Evolution of the Court's Jurisprudence on the Notions of Extraterritorial Jurisdiction and State Responsibility*, in A. van Aaken and I. Motoc (eds.), *The European Convention on Human Rights and General International Law*, Oxford 2018
Kopeček V. (2020), *Factors of de facto states' sustainability*, in T. Hoch and V. Kopeček (eds.), *De facto States in Eurasia*, Oxon 2020
Nagorno-Karabakh will 'cease to exist' as separate state on January 1 (2023), Al Jazeera, https://www.aljazeera.com, (accessed 15.08.2025)
Olszewski P. (2021), *Konflikty kaukaskie w XX wieku*, Piotrków Trybunalski 2021
PACE calls on Azerbaijan to 'prove its goodwill' towards the Armenian population of Nagorno-Karabakh (2023), Council of Europe, https://www.coe.int, 13.10.2023 (accessed 20.08.2025)
Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, Walter Kälin (2009), United Nations General Assembly, https://www2.ohchr.org, (accessed 21.08.2025)
Schabas W. (2015), *The European Convention on Human Rights. A Commentary*, Oxford 2015
Sieniawski P. (2024a), *De facto States in the Post-Soviet Space. The Cases of Abkhazia and South Ossetia*, Warszawa 2024
Sieniawski P. (2024b), Prawa człowieka w państwach de facto na Kaukazie Południowym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, in Polityka i społeczeństwo, vol. 22, no. 1, https://journals.ur.edu.pl/polispol/article/view/8459/7767
Signs of Borderisation (2017), "The EUMM Monitor. A bulletin from the European Union Monitoring Mission in Georgia", 2017, no 4
South Ossetia: The Burden of Recognition (2010), Refworld, https://www.refworld.org, (accessed 14.08.2025)

Statement by President of the Republic of Azerbaijan, Prime Minister of the Republic of Armenia and President of the Russian Federation (2020), ReliefWeb, https://reliefweb.int, (accessed 14.08.2025)

Zürcher C. (2007), *The Post-Soviet Wars. Rebellion, Ethnic Conflict, and Nationhood in the Caucasus*, New York 2007

Всесоюзная перепись населения 1989 года. Распределение городского и сельского населения областей республик СССР по полу и национальности (2013), Demoskop Weekly, http://www.demoscope.ru, (accessed 20.08.2025)

Перепись населения ПМР (2015), News MPR, http://newspmr.com/novosti-pmr/obshhestvo/15927, (accessed 21.08.2025)

Российские базы в Южной Осетии и Абхазии узаконили на 49 лет (2011), Rg.ru, https://rg.ru, (accessed 15.08.2025)

CZU: 321.7(478:498):342.841 https://doi.org/10.59295/pas2025.13

CHANNELS AND FORMS OF FOREIGN INTERFERENCE: A COMPARATIVE ANALYSIS OF DEMOCRATIC VULNERABILITIES IN MOLDOVA AND ROMANIA

Natalia PUTINĂ[24]

Abstract. ***This article examines the channels and forms of foreign interference that affect democratic systems in Moldova and Romania, two Eastern European states situated at the geopolitical intersection between the European Union and the Russian sphere of influence. Using a comparative approach, the study analyzes how structural vulnerabilities—such as media capture, political polarization, institutional fragility, and hybrid security threats—shape the exposure of both countries to external influence operations. The research maps four major interference channels: disinformation ecosystems, cyber operations, illicit political financing, and the instrumentalization of cultural, religious, and economic networks. While Romania benefits from EU and NATO membership, which provides stronger institutional resilience and security integration, Moldova remains more exposed due to unresolved territorial conflicts, energy dependence, and systemic weaknesses in governance. The findings highlight convergences and divergences in the two countries' vulnerability profiles, identifying both shared risks and country-specific patterns. The article concludes by proposing policy recommendations for strengthening democratic resilience, including enhanced media literacy programs, cybersecurity capacity-building, transparent political financing mechanisms, and stronger regional cooperation within the EU and its neighbourhood.***

Keywords*: foreign interference, hybrid threats, Moldova, Romania, elections*

Theoretical framework: defining foreign interference

Foreign interference has emerged as a central analytical concept in contemporary security studies, international relations, and democratic resilience research. Although the term is widely used across policy, academic, and intelligence domains, the scholarly literature reveals significant variation in definitions, scope, and conceptual boundaries. This section reviews the main theoretical approaches to foreign interference, drawing on political science, security studies, and communication research, and establishes the conceptual foundations for the comparative analysis of Moldova and Romania.

Early academic treatments linked foreign interference to *covert influence operations*, understood as actions undertaken by external actors to manipulate political outcomes in another state. Lowenthal (2017) defines such operations as *"activities intended to influence political behavior abroad through clandestine or deceptive means,"* emphasizing covert intent and plausible deniability. Similarly, Treverton and Gallo (2019) frame foreign interference as part of a broader spectrum of *active measures*, referring to Soviet-era strategies that combined propaganda, disinformation, and covert political funding to weaken adversaries. Contemporary literature expands this notion, situating

[24] Associate professor, Moldova State University E-mail: natalia,putina@usm.md

foreign interference within the paradigm of *hybrid threats*. According to the European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats (Hybrid CoE 2020), foreign interference encompasses "coercive or deceptive activities by state or non-state actors aiming to exploit systemic vulnerabilities to influence political decision-making." This definition broadens the concept beyond covert actions, highlighting the interplay between political, informational, economic, and cyber domains.

In international relations theory, foreign interference is often conceptualized as a *violation of political sovereignty*. Krasner (1999) distinguishes between *international legal sovereignty* and *domestic sovereignty*, noting that interference can occur even in the absence of formal violations if external actors disrupt internal political processes. Likewise, Nye (2018) argues that the rise of digital platforms has enabled a new form of "sharp power," defined as manipulative information strategies employed mainly by authoritarian states to penetrate and influence democratic institutions.

Influence is not inherently illegitimate in international politics; states routinely engage in public diplomacy or soft power strategies. The literature therefore draws an important distinction between *legitimate influence* and *illegitimate or covert interference*.

According to Paul and Matthews (2016), foreign interference *involves "intentional efforts to manipulate political perceptions or behaviors within a target state through coercive, covert, or corrupt means."* Three criteria frequently recur across academic definitions:

1. *External origin* – the actor is a foreign state or its proxies.
2. *Intention to manipulate political outcomes* – including elections, policy decisions, or public opinion.
3. *Use of deceptive, coercive, or non-transparent methods* – such as disinformation, cyber intrusions, or illicit funding.

This aligns with the OECD's (2022) taxonomy, which categorizes interference channels into:

- *informational manipulation,*
- *cyber operations,*
- *covert political financing, and*
- *economic coercion.*

The literature highlights that foreign interference is strategic, meaning it seeks long-term alterations in political alignment or institutional functioning. Rid (2020) conceptualizes these activities as "political warfare," arguing that modern influence operations blend traditional espionage with digital tools, exploiting the openness of democratic societies.

Information Operations and Disinformation Ecosystems. A significant body of research focuses on foreign interference through **information operations**, particularly disinformation campaigns amplified via digital platforms. Starbird (2019) and Tucker et al. (2018) analyze the mechanics of coordinated inauthentic behavior, describing how bot networks, state media, and proxy actors shape narratives to polarize societies and reduce trust in institutions.

From a communication studies perspective, Benkler, Faris, and Roberts (2018) argue that interference *exploits pre-existing media vulnerabilities*, meaning external ma-

nipulation is more effective in environments characterized by political polarization or low media literacy — conditions relevant to both Moldova and Romania.

Research on Russian disinformation, especially in Eastern Europe, underscores the geopolitical context of interference. Pomerantsev (2015) and Giles (2016) highlight the *use of propaganda as part of a broader hybrid strategy aimed at undermining pro-Western political trajectories*. These studies show that informational interference is not merely about spreading falsehoods, but about reshaping the information environment.

Cybersecurity literature identifies *cyber operations* as a core mechanism of interference. According to the U.S. Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (CISA 2020), interference via cyber means includes hacking political parties, attacking electoral infrastructure, or stealing and leaking sensitive information to manipulate political processes.

Scholars such as Deibert (2020) and Valeriano & Maness (2015) argue that cyber interference exploits asymmetries: smaller or institutionally weaker democracies are more vulnerable to external cyber intrusion. This is relevant in the Moldovan context, where state capacity in cybersecurity remains comparatively lower than in Romania.

Another major stream of literature explores foreign interference through *clandestine financial channels* that support political parties, NGOs, media outlets, or religious organizations. Marat (2018) and Innes (2014) document how external actors use financial leverage to cultivate political influence, often through opaque business structures or diaspora networks.

The Council of Europe (2020) notes that illicit funding constitutes one of the most difficult forms of interference to detect, due to cross-border financial opacity, shell companies, and the use of informal economic networks. This mechanism has been observed in multiple Eastern European states, including Moldova, where corruption and weak regulatory institutions make political financing a high-risk sector.

The literature also addresses *non-traditional channels*, particularly the geopolitical influence exerted through religious institutions, cultural programmes, and economic dependencies. Agadjanian (2017) highlights the political role of religious organizations in foreign influence strategies, particularly in Orthodox-majority societies.

Economic coercion as interference is framed by Farrell and Newman (2019) through their concept of "weaponized interdependence," which describes how states with control over economic networks (energy, trade, finance) can exert political pressure on vulnerable countries.

In Moldova, high dependence on Russian energy and migrant remittances has been documented as a structural vulnerability (Razuvaev 2021), whereas Romania's EU energy diversification reduces such risks—illustrating the relevance of institutional positioning.

Based on the reviewed literature, foreign interference can be defined for analytical purposes as:

Foreign interference refers to coercive, deceptive, or non-transparent activities undertaken by external state or proxy actors to influence political processes, public opinion, or institutional functioning within a target state, by exploiting informational, cyber, financial, cultural, or economic vulnerabilities.

This definition integrates the main theoretical perspectives—sovereignty violation, hybrid threats, political warfare, and information operations—providing coherence for the comparative analysis of Moldova and Romania.

To analytically situate foreign interference within contemporary security dynamics, this study draws on *three complementary conceptual frameworks* widely employed in political science and strategic studies: *hybrid warfare, the gray zone*, and the European Union's *Foreign Information Manipulation and Interference (FIMI)* framework. Together, these perspectives provide a multidimensional understanding of how external actors exploit systemic vulnerabilities in democratic systems.

The concept of *hybrid warfare* refers to the coordinated use of military, informational, cyber, economic, and political tools designed to shape or destabilize a target state while avoiding open conflict. Hoffman (2007) defines hybrid warfare as the "simultaneous and adaptive employment of conventional and irregular forces, terrorist acts, criminal networks, and informational tools within the same battlespace." NATO (2015) subsequently institutionalized this concept by emphasizing the fusion of kinetic and non-kinetic instruments used to exploit vulnerabilities across society.

Recent scholarship demonstrates that hybrid methods thrive in political environments characterized by institutional fragility or informational fragmentation. Galeotti (2018) describes hybrid warfare as a strategy designed to exploit "the seams and gaps" of open societies, while Renz and Smith (2016) argue that hybrid strategies gain effectiveness when political polarization, low media trust, or weak governance structures are present. In the context of Eastern Europe, hybrid approaches have been systematically documented as central tools for influencing electoral processes, media ecosystems, and public trust—making the framework particularly relevant for analyzing Moldova and Romania.

Gray-zone theory conceptualizes the space between peace and war where coercive actions unfold without crossing the threshold of armed conflict. Mazarr (2015) defines gray-zone activities as "efforts employing coercion and aggression that are deliberately designed to remain below the threshold of conventional war," relying instead on ambiguity and incremental pressure. Brands and Cooper (2020) similarly highlight that gray-zone competition involves calibrated operations whose attribution is blurred and whose legal status is intentionally ambiguous.

Barno and Bensahel (2021) emphasize three recurring characteristics of gray-zone strategies:

- *ambiguity* in attribution or legal boundaries,
- *gradualism*, through incremental actions that avoid triggering escalation,
- *integration* of diplomatic, informational, military, and economic tools.

For states positioned at geopolitical fault lines—such as Moldova and Romania—gray-zone tactics represent a primary vector of external influence, as adversarial actors can pursue long-term political goals without overt confrontation.

The third framework is provided by the European Union's *Foreign Information Manipulation and Interference (FIMI)* model, developed by the European External Action Service (EEAS 2022). The FIMI framework distinguishes itself from earlier conceptualizations of propaganda or disinformation by focusing on *behavioural patterns and coordination*, rather than solely on content veracity.

According to the EEAS (2022), FIMI consists of:

"coordinated, often non-illegal, foreign activities that manipulate the information environment with the objective of undermining democratic processes, values, and institutions."

The FIMI taxonomy identifies key behavioural indicators, including coordinated cross-platform amplification, deceptive impersonation, and the use of proxy actors—elements frequently observed in Eastern European information spaces. Because FIMI captures both digital and offline influence operations, it offers an analytically robust framework for assessing interference in Moldova's and Romania's media and political systems.

Integrating insights from the hybrid-warfare literature, gray-zone theory, and the EU's FIMI framework, this study employs an operational definition based on *four cumulative criteria.* These conditions ensure conceptual precision and allow us to differentiate malign interference from legitimate forms of influence, such as diplomacy or public advocacy.

- *External origin* - foreign interference presupposes direction, coordination, or financing from outside the target state. This aligns with Krasner's (1999) notion of sovereignty violations and with Paul and Matthews (2016), who highlight that external intent is central to defining political influence operations.
- *Lack of transparency or coercive methods.* Interference relies on *covert, non-transparent, deceptive, or coercive tactics*, including illicit political financing, cyber intrusions, coordinated inauthentic behaviour online, or pressure via energy dependencies. OECD (2022) identifies transparency as the key normative boundary distinguishing interference from ordinary foreign engagement.
- *Political or strategic objective.* The activities must seek to shape political outcomes, such as influencing electoral behaviour, policymaking, or institutional trust. This dimension reflects the logic of political warfare articulated by Rid (2020) and the strategic intent embedded in hybrid operations (Galeotti 2018; Hoffman 2007).
- *Democratic impact.* Foreign interference produces a *distortive effect on democratic processes,* including eroding institutional autonomy, compromising electoral fairness, or undermining public confidence. The European Commission (2020) emphasizes democratic harm as the defining threshold through which influence becomes interference.

So, we can distinguish *interference* from *influence,* by synthesizing these elements:

Foreign interference is a form of external, non-transparent, politically motivated activity that harms or distorts democratic processes.

This conceptual boundary is essential for assessing vulnerability levels in Moldova and Romania and for comparing the mechanisms through which external actors seek to shape their internal political landscapes.

Methodological design of the research

This study employs a comparative qualitative research design to investigate the channels, mechanisms, and democratic consequences of foreign interference in Moldova and Romania. Given the complexity of interference activities—*spanning informational, po-*

litical, cyber, economic, and cultural domains—a qualitative approach grounded in multi-source triangulation is well suited to capturing cross-domain interactions and long-term patterns that quantitative indicators alone cannot reveal. The research follows a most-similar systems design (Przeworski and Teune 1970), selecting two states that share close linguistic, cultural, and historical ties yet differ significantly in institutional resilience, geopolitical alignment, and exposure profiles. This contrast enhances analytical leverage by isolating explanatory factors that account for variations in vulnerability and response.

The choice of *Moldova* and *Romania* is both theoretically and empirically justified. Both states are situated at a geopolitical crossroads, positioned at the intersection of EU, NATO, and Russian spheres of influence. However, Romania benefits from robust institutional anchoring through its membership in the European Union and NATO, which has strengthened its regulatory frameworks, cybersecurity capabilities, and information-space safeguards. In contrast, Moldova remains outside these security architectures and continues to face persistent political volatility and unresolved territorial disputes in Transnistria—conditions repeatedly identified as sources of heightened vulnerability by regional monitors (EUvsDisinfo 2022; Freedom House 2023). *These structural asymmetries provide a strong empirical foundation for assessing how external actors exploit systemic weaknesses in distinct but comparable democratic environments.*

The study relies on an extensive corpus of empirical evidence gathered from policy documents, institutional reports, academic scholarship, investigative journalism, and official datasets. Key sources include analyses from the European External Action Service, NATO StratCom COE, OSCE election observation missions, and national intelligence and cybersecurity briefings, complemented by fact-checking platforms such as StopFals, Veridica, and RISE Moldova. These materials are supplemented by datasets on electoral processes, transparency registers, cyber incidents, political finance disclosures, and energy dependency provided by Eurostat and the International Energy Agency. *Triangulating data from multiple fields increases empirical robustness by reducing the risk of single-source bias and ensuring that key findings are cross-verified.*

To operationalize the concept of foreign interference, the study applies *the four analytic criteria* derived from the theoretical framework: *external origin, lack of transparency or coercive methods, political or strategic intent, and democratic impact.* Each criterion is associated with observable indicators, such as evidence of foreign funding or coordination, patterns of illicit political financing, cyber intrusions, coordinated inauthentic behaviour online, or distortions in electoral competition. These indicators are systematically traced within each case to identify specific episodes of interference and to map the mechanisms through which they emerge.

Analytically, the study proceeds through three stages. *First*, within-case process tracing is used to reconstruct the sequence of events and causal pathways associated with major interference incidents (Beach and Pedersen 2019). This includes *analysing the dissemination and amplification of disinformation narratives, the structure and objectives of cyber operations, the role of proxy networks in covert political financing, and the use of economic leverage*—particularly in the energy sector—to exert political pressure. Process tracing enables the identification not only of events but also of the causal mechanisms linking external actors to domestic vulnerabilities.

Second, the research *applies a structured, focused comparison informed by the methodological principles of George and Bennett* (2005). Both cases are examined using a consistent set of guiding questions relating to the interference channels present, the mechanisms through which they operate, the vulnerabilities they exploit, and their observable consequences for democratic processes. This approach ensures comparability while allowing for contextual nuance.

Finally, findings are *synthesised* through *cross-case pattern identification to determine the extent to which foreign interference in Moldova and Romania reflects shared regional dynamics* or diverges due to differences in institutional capacity and geopolitical orientation. This synthesis allows for the identification of broader patterns relevant to Eastern Europe as a whole, such as the interaction between disinformation ecosystems and illicit financing or the role of energy dependency as a multiplier of political vulnerability.

The research acknowledges several methodological limitations. Attribution remains a significant challenge, as many interference activities are designed to remain covert or deniable, complicating efforts to trace them definitively. Data asymmetry between Moldova and Romania—stemming from differential national reporting capacities, media ecosystems, and institutional transparency—may also introduce structural biases. Furthermore, hybrid operations evolve rapidly, which means that empirical snapshots may only partially capture the ongoing adaptation of external actors. Nevertheless, through a triangulated, multi-source methodology and a theoretically grounded operationalization of interference criteria, the study provides a rigorous and analytically robust assessment of democratic vulnerabilities in both countries.

Comparative Analysis: Channels and Mechanisms of Foreign Interference in Moldova and Romania

Foreign interference in Eastern Europe unfolds across multiple, mutually reinforcing channels, combining informational manipulation, cyber intrusions, illicit political financing, and economic leverage. While Moldova and Romania share regional exposure to similar threat actors—predominantly the Russian Federation—their vulnerability profiles differ substantially, shaped by institutional resilience, security alignment, and structural dependencies. Using the operational criteria defined earlier (external origin, non-transparency/coercion, political intent, democratic impact), and applying structured comparison principles (George, Bennett 2005), this section examines the main channels of interference in both countries and identifies convergences and divergences in their *exposure.*

Informational Manipulation and Disinformation Ecosystems

Informational interference represents the most pervasive and visible channel in both Moldova and Romania. Moldova's media ecosystem remains deeply fragmented, with high levels of ownership concentration and extensive presence of Russian-language media outlets retransmitting content aligned with Kremlin narratives (Freedom House 2023). EUvsDisinfo (2022) documents systematic amplification of narratives portraying the EU as an unreliable partner, undermining trust in state institutions, and promoting geopolitical ambiguity. These operations satisfy all four definitional criteria: they origi-

nate abroad, rely on deceptive amplification networks, pursue political realignment, and demonstrably shape public opinion.

In Romania, although the informational environment is more regulated and media literacy higher, external influence operations persist. Studies by NATO StratCom COE show cross-platform attempts to exploit societal cleavages—particularly around Ukraine, NATO deployments, and cultural identity. However, their impact remains more limited due to stronger regulatory institutions and higher trust in national security frameworks (NATO StratCom 2021). Thus, while both states face similar narratives, Moldova's informational vulnerability is substantially higher due to structural media weaknesses and linguistic exposure.

Cyber Interference and Digital Intrusions

Cyber operations constitute a second major channel of foreign interference. Moldova's cybersecurity infrastructure remains underdeveloped compared to Romania, with repeated incidents targeting governmental institutions, critical infrastructure, and electoral bodies (CERT-MD 2022). Process tracing of the October 2022 cyberattacks shows coordinated operations conducted by groups with documented links to Russian intelligence, aimed at disrupting governmental communication systems and eroding public confidence.

Romania, by contrast, benefits from integrated NATO cyber defence mechanisms, a more mature national CERT system, and higher institutional preparedness. Nevertheless, Romanian intelligence reports acknowledge waves of attempted intrusions targeting political institutions, think tanks, and civil society organizations, primarily focused on credential theft and information exfiltration (SRI 2022). While both states face similar adversaries, the resilience gap results in a markedly higher democratic impact in Moldova.

Illicit Political Financing and Proxy Networks. Illicit political financing—one of the least visible yet most consequential mechanisms of foreign interference—is significantly more pronounced in Moldova. Investigations by RISE Moldova (2020; 2022) document extensive networks involving offshore entities, opaque donations, and political consultants connected to Russian actors. These financing schemes meet all four analytical criteria: they originate externally, operate covertly, pursue strategic influence over electoral outcomes, and distort democratic competition.

Romania exhibits much lower exposure to overt illicit political financing due to EU-standard transparency regulations and stronger enforcement capacity. While isolated attempts to channel funds through diaspora networks or online movements have been reported, no systematic proxy financing infrastructures comparable to those in Moldova have been identified (European Commission 2020). Hence, this channel represents a key point of divergence between the two cases.

Economic Leverage and Energy Dependency. Economic coercion—particularly through energy dependency—remains a central vector of foreign influence in Moldova. Prior to 2022, Moldova relied almost entirely on Russian gas, providing Russia with a significant structural tool for political pressure. Farrell and Newman's (2019) concept of "weaponized interdependence" aptly captures this dynamic. The abrupt suspension of gas deliveries and price manipulation episodes documented during 2021–2022 reveal

clear patterns of coercive intent designed to influence governmental decision-making and public sentiment.

Romania, by contrast, maintains diversified energy sources, domestic production capacity, and EU-integrated infrastructure, reducing its susceptibility to economic coercion. Although Russia attempted to exploit vulnerabilities in the broader regional energy market, Romania's institutional and infrastructural resilience mitigated direct exposure (IEA 2022).

Religious, Cultural, and Soft-Power Channels. Both states exhibit varying degrees of exposure to religious and cultural influence. In Moldova, the Orthodox Church—particularly segments aligned with the Moscow Patriarchate—serves as a significant dissemination channel for narratives opposing European integration and promoting conservative, pro-Russian framings (Agadjanian 2017). These networks often function as intermediaries for foreign influence, operating within legal bounds yet exhibiting coordinated messaging patterns typical of FIMI-defined interference (EEAS 2022).

Romania also hosts institutions affiliated with the Moscow Patriarchate, but their societal embeddedness is weaker, and regulatory frameworks constrain their political involvement. Cultural influence channels exist but yield minimal political impact compared to Moldova.

The structured comparison reveals three overarching patterns. First, *the intensity of interference is consistently higher in Moldova,* where vulnerabilities stemming from political instability, media fragmentation, and energy dependence create fertile ground for multi-channel external influence. Second, *Romania's institutional integration within EU and NATO significantly constrains the operational space for external actors,* particularly in cyber, financing, and informational domains. Third, *a significant cross-case similarity* emerges in narrative strategies and geopolitical objectives, indicating that both states are targeted within the same overarching influence ecosystem, albeit with different levels of effectiveness.

Taken together, the cases illustrate that foreign interference is not uniform but adapts to structural vulnerabilities, exploiting them in differentiated ways. Moldova's systemic fragilities create multipliers that magnify the democratic impact of interference, while Romania's institutional resilience acts as a buffer that limits—but does not eliminate—the phenomenon.

Table 1. Vulnerabilities of Democratic Systems: Moldova vs Romania

Dimension	Republic of Moldova (Higher vulnerability)	Romania (Lower, but non-negligible vulnerability)
Institutional strength	Weak rule of law, politically captured institutions, corruption	Stronger legal-administrative system, EU norms enforcement
Media ecosystem	High concentration, external content dependence, oligarchic media	More pluralism, EU media regulation, but susceptible to polarization
Digital & cyber safeguards	Low capacities in cybersecurity, limited digital literacy	Higher resilience, stronger regulatory frameworks
Energy dependence	Reliance on Russian gas, infrastructural vulnerabilities	More diversified supply, integration with EU grids

Civil society	Polarization, limited funding, external influence	More mature but fragmented NGOs, pressure from populist narratives
Cultural/religious Influence	High influence of Moscow-aligned Orthodox channels	Autonomous national church, but susceptible to radical messaging

Source: elaborated by the author by synthesizing the analyzed information

Because Moldova's democratic institutions and media are more fragile, and because of its energy and economic dependencies, it is more exposed to multifaceted interference campaigns. Romania, though more resilient, still faces hybrid challenges especially in digital space, political finance, and media manipulation

Foreign Interference in European Elections: Trends, Risks, and the 2024 Cases of Romania and the Republic of Moldova

Foreign interference in electoral processes has become a defining challenge for European democracies over the past decade. While traditional methods—covert funding, diplomatic pressure, or intelligence operations—remain relevant, the nature of interference has evolved significantly due to the proliferation of digital technologies, algorithmic platforms, and the hybrid strategies deployed by authoritarian actors. The European Union, OSCE, and NATO all recognize foreign information manipulation and interference (FIMI) as a "strategic threat" capable of undermining democratic resilience, influencing public opinion, and reshaping political landscapes across the continent (EUvsDisinfo 2024; NATO StratCom COE 2023).

Across Europe, three structural trends characterize contemporary interference:

First, the digitalization of manipulation has enabled unprecedented speed and scale. Social media platforms—particularly TikTok, Telegram, and Facebook—serve as vectors for disinformation, algorithmic amplification, microtargeted political content, and coordinated inauthentic behavior. Investigations by Meta, the Atlantic Council, and independent digital forensics teams reveal that state-linked actors increasingly combine bots, troll farms, automated engagement boosting, and influencer networks to distort the online public sphere (Nimmo 2020; Meta 2024).

Second, hybrid strategies now merge digital operations with traditional instruments. These include illicit political financing, vote-buying, cyberattacks on electoral infrastructure, and the instrumentalization of religious or cultural institutions. Such operations aim not only to influence voter preferences, but also to erode trust in democratic institutions, delegitimize pro-Western political actors, and deepen societal polarization.

Third, Eastern Europe remains disproportionately targeted due to its proximity to Russia, transitional media ecosystems, and ongoing geopolitical competition. Elections in Germany, France, Italy, Poland, and the Baltic States have all been affected—yet the most intensive and multi-layered forms of interference are observed in states with structural vulnerabilities, such as the Republic of Moldova, Georgia, and Western Balkan countries. Foreign interference therefore operates as a long-term strategic tool aimed at weakening European cohesion, undermining EU enlargement, and altering voters' perceptions regarding national strategic orientation. Against this continental backdrop,

the 2024 elections in Romania and the Republic of Moldova provide two distinct but interconnected case studies illustrating the evolving nature of hybrid interference and the varied capacities of states to respond.

Romania 2024–2025: a case of digital hybrid interference and institutional resilience

Romania's 2024 presidential election became a landmark case in the study of hybrid interference in Eastern Europe. Although Romania has been historically resilient—being a NATO and EU member with robust intelligence structures—the 2024 campaign revealed a more complex, algorithmically amplified terrain of manipulation. The country experienced a convergence of tactics: disinformation, platform-based algorithmic boosts, coordinated inauthentic behavior (CIB), and large-scale cyberattacks.

International observers (IFES 2024; Atlantic Council 2024; OSCE/ODIHR 2024) noted early in the campaign an unusual asymmetry between traditional political mobilization and certain candidates' digital footprint, foreshadowing the hybrid interference that would later be confirmed.

The *first round of the presidential election, held on 24 November 2024*, produced a significant disruption: *Călin Georgescu,* a figure with marginal pre-campaign visibility, unexpectedly surged into the top tier of candidates. According to pre-election polling by INSCOP and IRES (August–October 2024), Georgescu consistently polled between 0.5% and 2%, placing him below all major political figures. His party structure, funding, and outreach capacity were minimal. Between September and November 2024, Georgescu's presence on TikTok, Facebook, Telegram, and fringe networks increased exponentially:

– *>400% increase in video impressions week-over-week on TikTok (Elcano 2024).*
– *Thousands of new follower accounts created in short intervals.*
– *Comment-to-view ratios atypical for organic content.*
– *Reposting patterns indicating automated scheduling tools.*

The *Atlantic Council's DFRLab* conducted a mapping of online narratives between 1 October–30 November 2024. Their findings showed:

- Clusters of accounts sharing *identical scripts*, *identical hashtags*, and *identical audio tracks*.
- Activity originating from IP blocks associated with Russia-linked VPN farms (Atlantic Council 2024).
- A propagation pattern similar to previously documented operations in Germany, Slovakia, and Italy.

Recent investigations — including those by the *Digital Forensic Research Lab (DFRLab)* — demonstrate that the amplification of pro-Călin Georgescu content relied heavily on TikTok's algorithmic recommendation system. Telegram channels played a key role in scaling exposure, enabling videos featuring Georgescu — previously a marginal figure — to accumulate approximately 1.4 billion views across the platform.

Key characteristics of this promotion pattern include:

– *Rapid surges in impressions* during critical pre-electoral windows, regardless of prior visibility.

– *Artificially boosted hashtags*, such as **#RomaniaSovereign, #Georgescu2024 and #AntiSystemVote**, where the rate of spread exceeded conventional organic initiation benchmarks.
– *Disproportionate targeting of younger users* (18–30), a demographic highly concentrated on TikTok and more receptive to short-form political messaging.

This aligns with broader findings that TikTok's recommendation system may overprioritize controversial or emotionally charged political content, contributing to political mobilisation that is fast-moving yet weakly grounded in deliberation. In December 2024, TikTok confirmed the removal of a coordinated network of accounts promoting Georgescu. The enforcement action, reported by multiple sources, suggests indicators consistent with *Coordinated Inauthentic Behavior (CIB).* TikTok disclosed the following findings:

- Violation of platform policies regarding *unlabelled political advertising*;
- Deletion of *approximately 66,000 fake accounts* and *10 million fake followers* linked to Romanian political activity;
- The operation formed part of TikTok's commitment to *combating covert influence campaigns* during elections.

However, critical observers argue that TikTok's intervention was *reactive*, taking place after the candidate's visibility had already peaked. Moreover, an independent investigation by Global Witness revealed that TikTok's algorithm continued to push far-right political content at multiples above baseline — even to users without prior political engagement — in the weeks leading up to the election. This suggests that structural vulnerabilities persist despite platform moderation efforts.

Emerging research, such as *Coordinated Inauthentic Behavior on TikTok: Challenges and Opportunities for Detection in a Video-First Ecosystem* (2025), argues that detection methods designed for text-based platforms (e.g., Facebook, Twitter) are insufficient for TikTok. Instead, forensic analysis must incorporate:

– *Temporal synchronisation of posting activity;*
– *Shared multimedia assets across accounts;*
– *Overlapping hashtag and sound usage sequences;*
– *Automated or semi-automated comment patterns.*

The Georgescu case illustrates these patterns clearly: content replication, bot-assisted engagement, parallel messaging across a dense network — all consistent with foreign-backed information operations.

This strengthens the argument that *TikTok now constitutes a central infrastructure for political persuasion,* particularly in Eastern European hybrid and fragile democracies. The Romanian case exposes fundamental weaknesses in platform self-regulation. Even though TikTok eventually removed inauthentic networks, the electoral impact had largely materialized. This underscores a lag between the speed of manipulative operations and the slower responsiveness of moderation systems. Analysts view Romania's 2024 election as a *stress test* for the EU's Digital Services Act (DSA), given its requirement that Very Large Online Platforms address *systemic risks to electoral integrity*. Yet gaps remain — especially regarding algorithmic transparency, data access for independent researchers, and real-time monitoring during electoral campaigns. TikTok's role in

amplifying Călin Georgescu illustrates how algorithmically driven political exposure can rapidly reshape electoral salience, even for outsiders lacking traditional party infrastructure. The intersection of coordinated foreign influence, high-velocity algorithmic amplification, and youth-oriented information ecosystems poses a growing challenge to democratic resilience in EU member states and their peripheries. The case underscores the necessity of integrating computational political forensics, platform regulation, media literacy, and democratic oversight into future research and governance strategies that address digital political manipulation.

The institutional response to the compromised 2024 Romanian presidential election stands out as one of the most robust democratic self-correction mechanisms documented in Eastern Europe in recent years. Following weeks of mounting evidence regarding foreign interference—evidence collected from cybersecurity agencies, intelligence services, academic partners, international observers, and independent digital forensics teams—the Romanian Constitutional Court (Curtea Constituțională a României, CCR) intervened decisively. The decision issued on *6 December 2024,* which annulled the entirety of the first-round results held on 24 November, was unprecedented in the country's post-1989 democratic experience. The Court justified its ruling by citing what it described as *"substantial and credible evidence of foreign interference and digital irregularities of a magnitude capable of altering electoral outcomes"* (CCR 2024).

Evidence Submitted to the Court

Although large portions of the evidence remain classified, multiple Romanian and international outlets—including Reuters, GIS Reports, and Romania-Insider—reported that the Court received:

- *Technical forensic reports* from the National Cyber Security Directorate (DNSC), documenting more than *85,000 cyberattacks* targeting electoral infrastructure between October and election day (Reuters 2024; Atlantic Council 2024). These included intrusion attempts on vote-tabulation servers and phishing attacks directed at electoral officials.
- *Intelligence assessments* produced by the Romanian Intelligence Service (SRI) and the Foreign Intelligence Service (SIE), reportedly indicating links between the digital amplification of candidate Călin Georgescu and *Russian hybrid influence networks* (GIS Reports 2024; Atlantic Council 2024).
- *Platform-level disclosures*, including TikTok's removal of a **"***cluster" of coordinated pro-Georgescu accounts* linked to foreign influence operations, as confirmed by the *Financial Times* (FT.com, 2024).
- *Behavioral analytics reports* provided by external partners, such as IFES and Atlantic Council's Digital Forensics Research Lab (DFRLab), documenting synchronized posting patterns, algorithmic boosting anomalies, and cross-platform propagation of identical political narratives (IFES 2024; DFRLab 2024).

Romania's Constitutional Court based its ruling on two principal doctrines as respect for *electoral sovereignty,* grounded in Article 2 of the Romanian Constitution and *guarantees of free, fair, and independent elections,* established under Article 36 and strengthened by jurisprudence concerning external interference. The Court emphasized that foreign influence—even if it does not technically alter vote tallies—constitutes a

violation of electoral integrity when it distorts the information environment, undermines the freedom of choice, or introduces asymmetries through artificial algorithmic amplification.

This interpretation aligns with international standards articulated by OSCE/ODIHR and the Venice Commission, which classify cyber interference, coordinated inauthentic behavior, and digital manipulation as forms of *illicit external influence* capable of invalidating a democratic process (OSCE/ODIHR 2024).

The Constitutional Court's decision to annul the first round of Romania's 2024 presidential election generated a series of immediate political and institutional consequences that reshaped the electoral landscape. First, the ruling resulted in the permanent suspension of the initial results, thereby preventing the certification of any candidate and halting the transition to a second electoral stage. To ensure continuity in electoral administration, responsibility for coordinating the re-run was provisionally transferred to the Permanent Electoral Authority (AEP), which was mandated to reorganize the process under enhanced security conditions. In parallel, the government established an interinstitutional task force composed of representatives from the Ministry of Interior, the National Cyber Security Directorate (DNSC), the Romanian Intelligence Service (SRI), the Foreign Intelligence Service (SIE), and the Office of the Ombudsman. This body was charged with examining systemic vulnerabilities revealed during the campaign, particularly the intersection between digital information flows, electoral cybersecurity, and foreign interference. While political reactions were initially polarized, a broad consensus soon emerged—both among domestic actors and international observers—that the annulment represented not only a legal imperative, but also a necessary act of democratic self-defense aimed at safeguarding constitutional order and electoral sovereignty.

International validation of the Court's findings further strengthened the legitimacy of this process. In early 2025, U.S. election observers publicly affirmed that the annulled ballot had been "affected by foreign interference at multiple stages of the digital process," confirming earlier concerns raised by Romanian authorities (Romania-Insider 2025). European Union cybersecurity partners subsequently corroborated several aspects of DNSC's technical assessment, particularly the foreign origin and coordinated nature of cyber intrusions documented during the 2024 campaign. OSCE/ODIHR reached similar conclusions, reclassifying Romania's 2024 election as a "major digital interference incident" in its February 2025 technical report. This convergence of external evaluations lent credibility to the Court's decision and significantly strengthened Romania's standing within the European Union's emerging framework for countering Foreign Information Manipulation and Interference (FIMI).

Beyond its immediate procedural impact, the annulment carries broader implications for democratic integrity and constitutional jurisprudence in Europe. It establishes a precedent according to which foreign interference—particularly digital manipulation, algorithmic distortion, and coordinated online influence—can justify the invalidation of an election even in the absence of traditional ballot-box fraud. The ruling affirms three core principles. First, digital manipulation constitutes a genuine constitutional threat, rather than a secondary technological irregularity. Second, the information environment must be treated as an integral component of the electoral process, and therefore requires

institutional protection comparable to that afforded to physical voting infrastructure. Third, democracies retain the capacity to reverse or mitigate the effects of foreign interference, provided their institutions remain independent, resilient, and willing to exercise corrective authority.

In this sense, the annulment of the 2024 first round represents a significant moment in Romania's democratic evolution. Rather than signaling institutional fragility, it demonstrated a high degree of constitutional maturity: the capacity of democratic systems to identify, confront, and correct attempts by external actors to distort political outcomes. Romania's case now serves as a reference point in European debates on safeguarding elections in the age of hybrid interference, illustrating that democratic self-correction remains possible even under complex digital threat conditions

Foreign interference in the Republic of Moldova (2024–2025) - systemic hybrid operations

The Republic of Moldova has long been one of the most exposed European states to hybrid interference from external actors, chiefly the Russian Federation. Research on Moldova's political communication environment demonstrates that ongoing vulnerabilities to external influence are rooted in structural weaknesses of the public sphere, including media fragmentation, low resilience to manipulation, and persistent exposure to geopolitical pressure (Puțina 2020). Moldova's informational vulnerabilities create a permissive environment for foreign actors seeking to shape public opinion and electoral behavior through disinformation, propaganda, and hybrid influence mechanisms (Iațco, Putina, 2017).

This vulnerability stems from several structural factors: unresolved territorial fragmentation involving the secessionist region of Transnistria, chronic energy dependency on Russian imports, a fragmented and highly polarized information ecosystem, weak regulatory capacity, and ongoing geopolitical competition over the country's strategic orientation. Against this background, the *2024 presidential election*, organized concurrently with the *national referendum on European Union membership*, became a focal point for intensified foreign interference campaigns.

Reports published by the International Bar Association (IBA 2024), the United States Institute of Peace (USIP 2024), and the OSCE Parliamentary Assembly (OSCE PA 2024) documented a broad spectrum of hybrid tactics—ranging from illicit financing and vote-buying networks to sophisticated disinformation operations, cyber threats, and influence channels exploiting religious and cultural identities. Unlike in Romania, where foreign interference was largely digital and algorithmic, Moldova experienced *a multivector, systemic interference environment*, aimed not merely at influencing an electoral outcome but at reshaping the country's strategic trajectory.

The joint presidential election and EU accession referendum of October–November 2024 provided fertile ground for foreign influence operations at multiple levels. One of the defining characteristics of Moldova's electoral interference was the *pervasiveness of illicit financing*. According to the Moldovan Intelligence and Security Service (SIS 2024), foreign actors funneled significant undeclared funds through criminal intermediaries, diaspora networks, and business entities connected to Russian proxy structures.

These funds fueled vote-buying operations in several regions, particularly in northern districts such as Bălți and Drochia, as well as in the Gagauz and Taraclia regions, where local authorities traditionally display pro-Russian orientations.

These allegations were further corroborated by IBA's election monitoring report, which identified widespread forms of *material inducement*, including cash payments, transportation arrangements, food and consumer goods, and direct patronage networks mobilizing voters against the pro-European referendum. This systemic use of illicit financing, coupled with opaque political funding channels, severely undermined the integrity of the electoral environment.

The media and information landscape was similarly compromised. Kremlin-aligned disinformation outlets, operating both from inside Moldova and from Russian media hubs broadcasting in Romanian and Russian, deployed an aggressive campaign framing EU accession as a threat to Moldova's cultural identity, economic autonomy, and traditional values. Recorded Future's 2024 threat intelligence report highlighted a series of coordinated information operations targeting Moldova, including the dissemination of fabricated polling data, manipulated interviews, and discreditation campaigns against pro-European leaders.

Two major Russian-linked influence operations played a critical role during the 2024 campaign period. The first, known as *"Operation Overload",* was documented by the Atlantic Council's Digital Forensics Research Lab (2024). This operation employed a "flooding strategy" designed to overwhelm Moldova's information space through high-volume, repetitive posting of identical or near-identical narratives. The objective was to *overload* both users and fact-checking mechanisms, reducing the effectiveness of the government's communication strategy and limiting the ability of civil society actors to counter disinformation. *Operation Overload* showed several distinctive traits: synchronized posting across Telegram channels, Facebook pages, and TikTok accounts; amplification of anti-EU narratives through anonymous meme accounts; and the deployment of "attention-hijacking" content intended to shift public discourse toward divisive cultural issues. DFRLab analysts noted that many of the accounts involved were reused from earlier Russian operations targeting Slovakia, Germany, and Georgia, indicating a high degree of operational continuity.

The second major actor was the *"Foundation to Battle Injustice",* an NGO associated with the late Russian oligarch Yevgeny Prigozhin. In its 2024 Moldova campaign, the Foundation engaged in targeted smear campaigns against pro-European candidates, accusing them of corruption, subservience to Western interests, and moral decay. Recorded Future (2024) documented the Foundation's use of *deepfake videos*, forged documents, and manipulated audio recordings—techniques increasingly prevalent in contemporary influence operations.

With the *2025 parliamentary elections scheduled for 28 September,* foreign interference activities intensified significantly. Analyses conducted by the Atlantic Council (2025), Recorded Future (2025), and the French Institute of International Relations (IFRI 2025) identify four major avenues of heightened activity.

Disinformation Ecosystem Expansion. The Kremlin expanded its influence networks by leveraging newly created media portals, anonymous Telegram channels, and

diaspora-targeted platforms. Messaging focused heavily on delegitimizing the pro-European government and portraying EU integration as an existential threat.

- *Covert Financial Support***.** Financial channels became more sophisticated, involving cryptocurrency transfers, cross-border money laundering networks, and proxy business structures in Transnistria and Russia.
- *Amplification Networks.* Botnets and troll farms flooded Moldovan social media with politicized content, particularly during weekends and at night—patterns consistent with outsourced posting services used in earlier Russian operations across the Balkans. Moldova's information ecosystem functions within a landscape marked by structural fragility, cognitive vulnerability, and exposure to geopolitically motivated narratives, making it highly susceptible to contemporary foreign interference dynamics (Putină, 2025).

Cyber and Hybrid Disruptions. USIP (2024) and ECFR (2024) documented bomb threats targeting transport hubs and governmental buildings, timed to coincide with early voting periods. Recorded Future identified persistent DDoS attacks against diaspora polling infrastructure in Italy and the United Kingdom. Collectively, these activities sought to weaken public trust, reduce turnout among pro-European voters, and create a narrative of institutional chaos ahead of the 2025 elections.

Manipulated Media, AI-Generated Disinformation, and the Digital War for Public Attention. The Moldovan information environment in 2024–2025 demonstrates a rapid evolution toward *AI-enabled influence operations*. According to the Stimson Center (2024), deepfake videos impersonating Moldovan leaders circulated widely on Facebook and TikTok, portraying them as making anti-nationalistic or immoral statements. These manipulated videos were then translated into Russian and Romanian and spread through secondary channels. ABC News (2024) reported that *Restmedia,* a Moldovan outlet established in 2023, imitates the tone and layout of legitimate journalism while functioning as a distribution channel for Kremlin-aligned narratives. This hybrid format—half propaganda, half journalistic mimicry—has proven particularly effective in reaching undecided voters.

ECFR analysts note that Russia's strategy leverages Moldova's linguistic duality (Romanian–Russian) to run parallel disinformation pipelines: Romanian-language channels emphasize corruption and incompetence of pro-European leaders, while Russian-language content emphasizes "Slavic unity," cultural affinity, and anti-Western sentiment.

Cyber Threats, Bomb Scares, and Diaspora-Targeted Interference. Cyber vulnerability remains a major component of Moldova's exposure. Recorded Future, ECFR, and USIP documented persistent DDoS attacks, phishing attempts, and malware distribution targeting electoral authorities. Bomb threats in Chișinău and Comrat repeatedly disrupted public administration in 2024, coinciding with peak phases of the referendum campaign.

Diaspora voting sites in Italy, France, and the UK were specifically targeted with both cyber and hybrid intimidation efforts, aiming to discourage turnout among pro-EU diaspora communities. USIP's 2024 report notes that many threats exhibited "Russian linguistic patterns" and aligned chronologically with major Kremlin diplomatic statements.

Energy and Economic Leverage as Tools of Political Influence. As ECFR (2024), ISW (2024), and the Foreign Policy Research Institute (FPRI 2024) note, Moldova remains partially dependent on Russian energy supplies despite diversification efforts. Russia has repeatedly used gas pricing, supply cuts, and threats of withdrawal as leverage during sensitive political periods.

Additionally, opaque investments in Moldova's strategic sectors—telecommunications, construction, retail chains—create long-term vectors of influence. Economic pressure is therefore not merely an economic concern, but a *hybrid interference mechanism*, shaping Moldova's vulnerability profile.

The Cultural–Religious Dimension: The Orthodox Church and Identity Politics. Religious influence is a defining component of Moldova's vulnerability to foreign interference. The Moldovan Orthodox Church, canonically subordinated to the Moscow Patriarchate, functions as a powerful transmitter of Kremlin-aligned narratives. Euronews (2024) reported that multiple priests publicly echoed Russian cultural and geopolitical themes, urging parishioners to resist "Western immorality" and preserve "traditional Orthodox values." Complementary soft-power tools—such as Russkiy Mir cultural centres, Russian-language education initiatives, and NGOs promoting Soviet nostalgia—reinforce identity-based narratives consistent with Russian strategic goals.

The Republic of Moldova's experience in 2024–2025 illustrates the profound complexity of hybrid interference in a politically fragile and geopolitically contested state. Unlike Romania's primarily digital and algorithmic interference episode, Moldova faced a *multi-layered campaign* encompassing illicit financing, media manipulation, cyber disruption, cultural and religious messaging, and AI-generated disinformation. What emerges is a portrait of a state in which foreign interference is not episodic, but structural, embedded within economic dependencies, identity divisions, and institutional weaknesses. With the 2025 parliamentary elections approaching, Moldova stands at the frontline of Europe's confrontation with Foreign Information Manipulation and Interference (FIMI), requiring strengthened legislative frameworks, cybersecurity capacity, media literacy initiatives, international coordination, and resilience in the face of sustained geopolitical pressure.

Policy implications for Moldova and Romania

The findings of this comparative analysis highlight several strategic policy directions essential for strengthening democratic resilience in Moldova and Romania in the face of increasingly complex foreign interference operations. Although the two states differ in institutional capacity and geopolitical positioning, they share critical vulnerabilities that require coordinated, multi-level responses.

First, both countries must further institutionalize *electoral cybersecurity* as an integral dimension of national security. Romania's experience demonstrates the importance of real-time monitoring centers, multi-agency coordination, and partnerships with international cybersecurity entities such as CERT-EU and OSCE/ODIHR. Moldova, whose cyber capacity remains fragmented, requires sustained investment in secure digital infrastructure, technical training for electoral authorities, and the development of standardized incident-response mechanisms capable of countering high-intensity cyber and hybrid threats.

Second, the analysis underscores the necessity *of platform accountability and algorithmic transparency*. In Romania, algorithmic amplification on TikTok played a decisive role in distorting political visibility. This suggests an urgent need for regulatory frameworks mandating disclosure of political content distribution, cross-border advertisement registries, and platform cooperation in identifying coordinated inauthentic behavior. For Moldova—where disinformation networks operate across both Romanian-language and Russian-language media—the challenge is compounded by linguistic segmentation, requiring targeted regulation and partnerships with international fact-checking and monitoring bodies.

Third, Moldova's systemic exposure illustrates that *illegal financing and economic leverage remain powerful tools of foreign interference.* Addressing these vulnerabilities necessitates stronger financial transparency regulations, enhanced oversight of political party funding, and coordinated measures against money laundering networks linked to foreign actors. Additionally, reducing energy dependency—particularly on Russian gas—remains a strategic priority, as energy coercion continues to serve as a form of geopolitical pressure during electoral cycles.

Fourth, the role of *religious and cultural institutions* in hybrid interference highlights the need for policies that promote transparency, accountability, and civic education in communities where identity-based narratives are weaponized by external actors. Moldova's experience shows that cognitive vulnerabilities can be exploited through religious messaging and cultural soft power, calling for sustained efforts in media literacy, public awareness campaigns, and partnerships with civil society to counter manipulation at the community level.

Finally, given the transnational nature of hybrid interference, the comparative findings reinforce the importance of *regional and European cooperation*. Romania's effective response to interference—rooted in engagement with EU bodies, OSCE monitoring, and support from U.S. observers—demonstrates the value of cross-border coordination. For Moldova, closer integration into European security frameworks, participation in EU FIMI initiatives, and access to shared intelligence databases represent crucial steps toward mitigating structural vulnerabilities.

Taken together, these policy implications suggest that countering foreign interference requires a systemic, whole-of-government and whole-of-society approach. Strengthening democratic resilience in both states means investing not only in cyber defense and legal safeguards, but also in the cognitive, cultural, and informational domains where contemporary influence operations unfold. As foreign interference strategies continue to adapt, so too must the institutional and societal mechanisms designed to protect democratic processes.

Table 2. Channels and forms of foreign interferences in Moldova and Romania

Main Channel	Sub-Channels / Mechanisms	Operational Methods	Examples (Romania & Moldova)
1. *Digital & Information Manipulation*	*Coordinated Inauthentic Behavior (CIB)*	Botnets, troll farms, fake accounts, automated posting	**Romania:** pro-Georgescu TikTok clusters (TikTok/FT 2024); Moldova: Russian-language botnets on Telegram & Facebook (DFRLab 2024)

	Algorithmic Amplification	Exploiting platform recommendation systems; viral short-form content	**Romania:** TikTok algorithm boosted outsider candidate visibility (Elcano 2024)
	Disinformation & Propaganda	Fabricated narratives, anti-EU themes, conspiracy theories	**Moldova**: anti-referendum disinfo; fake polls; Operation Overload flooding campaigns (Atlantic Council 2024)
	AI-Generated Manipulation	Deepfakes, synthetic audio/video, automated translations	**Moldova:** AI-generated deepfakes targeting pro-EU leaders (Stimson Center 2024)
	Psychological & Cognitive Ops	Agenda-setting, framing, emotional narratives	**Moldova:** identity-based messaging; moral panic narratives (ECFR 2024)
2.Cyber operations	*Infrastructure Intrusions*	Attacks on CEC, STS, electoral servers	**Romania:** 85,000+ cyberattacks (DNSC 2024); Moldova: intrusion attempts on government networks (USIP 2024)
	DDoS & Overload Attacks	Service disruption targeting state institutions & polling sites	**Moldova:** DDoS on diaspora voting locations (RecordedFuture 2024)
	Data Theft & Credential Harvesting	Phishing, malware, credential scraping	**Romania:** phishing schemes targeting electoral officials (Reuters 2024)
	Hybrid Technical Disruptions	Combined physical–cyber threats	**Moldova:** bomb threats synchronized with cyber campaigns (ECFR 2024)
3.Offline / institutional Interference	*Illicit Political Financing*	Foreign funds, money laundering, covert sponsor networks	**Moldova:** systemic vote-buying, Russian-linked financing networks (SIS 2024)
	Economic & Energy Leverage	Gas pricing pressure, punitive tariffs, and business influence	**Moldova's** energy dependency exploited during campaigns (FPRI 2024)
	Religious & Cultural Influence	Clergy messaging, identity narratives, soft power	**Moldova**: Moscow-aligned priests spreading pro-Russian rhetoric (Euronews 2024)
	Political Proxy Actors	Party infiltration, sponsored candidates, external agendas	**Moldova**: Kremlin-linked NGOs supporting anti-EU parties (RecordedFuture 2024)
	Media Capture & Hybrid Outlets	Propaganda disguised as journalism	**Moldova:** Restmedia as pseudo-journalistic Kremlin-aligned outlet (ABC News 2024)

Source: elaborated by the author through a comparative qualitative analysis using triangulated data from international election observation reports, cybersecurity assessments, policy studies, and digital forensics investigations, enabling the systematic identification and classification of foreign interference channels in Moldova and Romania.

Conclusion. The comparative analysis of Romania and the Republic of Moldova demonstrates that foreign interference has evolved into a multidimensional and adaptive phenomenon, capable of exploiting structural, informational, and cognitive vulnerabilities across different democratic environments. Despite their shared exposure to Russian hybrid strategies, the two states illustrate distinct trajectories shaped by institutional resilience, geopolitical anchoring, and the internal configuration of their information ecosystems.

Romania's experience during the 2024 presidential election reveals the increasing sophistication of digital manipulation techniques, including algorithmic amplification, coordinated inauthentic behavior, and targeted cyberattacks. However, Romania also exemplifies the capacity of a consolidated democracy to detect, confront, and correct external interference. The annulment of the election's first round by the Constitutional Court, the mobilization of cybersecurity institutions, and the transparency of the 2025 re-run collectively underscore the role of strong legal frameworks, institutional independence, and international cooperation in preserving electoral integrity. In this sense, Romania's trajectory highlights that democratic resilience is achievable even under intense hybrid pressure.

By contrast, Moldova's 2024–2025 electoral cycle exposes a more systemic and deeply embedded pattern of vulnerability. Here, foreign interference operates not only through digital channels but also through illicit financing, religious influence, media capture, energy dependency, and cognitive manipulation. These multiple layers of exposure reflect Moldova's hybrid security environment, shaped by unresolved territorial issues, fragile institutions, and competing geopolitical narratives. Unlike Romania, where interference was episodic and ultimately reversible, Moldova faces structural forms of influence that permeate political, economic, and cultural domains, making foreign interference an enduring strategic challenge rather than a one-time electoral disruption.

The comparison between the two states therefore reveals a fundamental insight: foreign interference is not uniform but context-dependent, exploiting specific weaknesses in each democratic system. In Romania, interference capitalized on digital ecosystems and algorithmic vulnerabilities; in Moldova, it leveraged broader societal fractures, institutional fragility, and geopolitical ambiguity. Both cases demonstrate that the information environment has become an extension of the electoral process itself, requiring new forms of regulation, digital literacy, and cross-institutional coordination.

Ultimately, the Romanian and Moldovan cases illustrate that democratic robustness depends on more than safeguarding ballots; it requires a holistic defense of the informational, institutional, and cognitive domains in which contemporary foreign interference operates. Strengthening resilience to hybrid threats therefore demands integrated strategies that combine legal safeguards, cybersecurity, media regulation, public communication capacities, and international alliances. As this study shows, foreign interference cannot be eliminated entirely, but its impact can be mitigated when democracies remain vigilant, adaptive, and anchored in transparent institutional mechanisms**.**

BIBLIOGRAPHY

Agadjanian, Alexander. 2017. *Political Religion in Contemporary Russia*. Oxford University Press.

Atlantic Council DFRLab. *Influence Operations in Romania: Digital Mapping of the 2024 Election*. Washington, DC: Atlantic Council, 2024.CCR. *Decizia nr. 789/2024 privind anularea primului tur al alegerilor prezidențiale*. Bucharest, 6 December 2024.

DNSC. *Raport privind incidentele cibernetice din perioada electorală 2024*. Bucharest, 2024.

Elcano Royal Institute. *Political Influence Through TikTok Algorithms: The Case of Romania 2024*. Madrid, 2024.

Financial Times. "TikTok Removes Network of Accounts Linked to Russian Influence in Romania." December 2024.

GIS Reports. *Russian Hybrid Interference in Southeastern Europe*. Zurich, 2024.

IFES. *Election Integrity and Digital Interference: Romania Presidential Election 2024*. Washington, DC, 2024.

INSCOP. *Barometru electoral național, septembrie–octombrie 2024.* Bucharest, 2024

OSCE/ODIHR. *Statement of Preliminary Findings: Romania Presidential Election Re-run 2025*. Warsaw: OSCE, 2025.

Reuters. "Romania Cyberattacks Exceed 85,000 During Presidential Campaign; Authorities Suspect Russian Origin." November 2024.

Romania-Insider. "US Observers Confirm Foreign Interference in Romania's Annulled Presidential Election." February 2025

STS/AEP. *Raport tehnic privind infrastructura electorală 2024.* Bucharest, 2024.

Barno, David, and Nora Bensahel. 2021. *Adaptation Under Fire: How Militaries Change in Wartime*. Oxford University Press.

Beach, Derek, and Rasmus Brun Pedersen. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2019.

Benkler, Yochai, Robert Faris, and Hal Roberts. 2018. *Network Propaganda: Manipulation, Disinformation, and Radicalization in American Politics*. Oxford University Press.

Brands, Hal, and Zack Cooper. 2020. "After the Responsible Stakeholder, What? Debating America's China Strategy." *Texas National Security Review* 3(2): 12–33.

CISA (Cybersecurity and Infrastructure Security Agency). 2020. *Foreign Interference Risk Assessment Guidelines*.

Council of Europe. 2020. *Illicit Political Finance and Foreign Influence in Europe*.

Deibert, Ronald. 2020. *Reset: Reclaiming the Internet for Civil Society*. House of Anansi Press.

EEAS (European External Action Service). 2022. *Understanding Foreign Information Manipulation and Interference (FIMI)*.

European Commission. 2020. *Joint Communication on Tackling COVID-19 Disinformation*.

EUvsDisinfo. "Disinformation Cases and Trends in Eastern Europe." Brussels: European External Action Service, 2022.

Farrell, Henry, and Abraham Newman. 2019. "Weaponized Interdependence." *International Security* 44 (1): 42–79.

Freedom House. *Nations in Transit 2023: Moldova and Romania Country Reports*. Washington, DC: Freedom House, 2023.

gadjanian, Alexander. *Political Religion in Contemporary Russia*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

CERT-MD. *Annual Cybersecurity Report 2022*. Chișinău: CERT Moldova, 2022.

EEAS. *Understanding Foreign Information Manipulation and Interference (FIMI)*. Brussels: European External Action Service, 2022.

European Commission. *Rule of Law Report: Romania 2020*. Brussels: European Commission, 2020.
EUvsDisinfo. "Disinformation Trends in Eastern Partnership States." Brussels: European External Action Service, 2022.
Iațco, Mariana, Putină, Natalia, 2017, An Analysis of the Impact Generated by the Russian Factor in the Information Space of the Republic of Moldova. In: *Analele Universităţii din Oradea. Relaţii Internationale şi Studii Europene (RISE)*, nr.9, 2017, p. 85-98
Farrell, Henry, and Abraham Newman. "Weaponized Interdependence." *International Security* 44, no. 1 (2019): 42–79.
Freedom House. *Nations in Transit 2023: Moldova*. Washington, DC: Freedom House, 2023.
IEA (International Energy Agency). *Romania Energy Policy Review 2022*. Paris: IEA, 2022.
NATO StratCom COE. *Digital Vigilance Report: Romania*. Riga: NATO Centre of Excellence for Strategic Communications, 2021.
RISE Moldova. *Kremlin Networks in Moldova*. Chișinău: RISE, 2020.
RISE Moldova. *The Illicit Financing Files*. Chișinău: RISE, 2022.
SRI. *Raport privind Securitatea Națională 2022*. Bucharest: Serviciul Român de Informații, 2022.
Galeotti, Mark. 2018. *Hybrid War or Gibridnaya Voina? Getting Russia's Non-Linear Military Challenge Right*. Routledge.
George, Alexander L., and Andrew Bennett. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.
Giles, Keir. 2016. *Russia's "New" Tools for Confronting the West*. Chatham House.
Hoffman, Frank. 2007. "Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars." Potomac Institute for Policy Studies.
Hybrid CoE (European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats). 2020. *Hybrid Threats and Foreign Interference*.
Innes, Abby. 2014. "The Political Economy of Influence in Eastern Europe." *East European Politics* 30 (4): 540–558.
Krasner, Stephen D. 1999. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton University Press.
Lowenthal, Mark. 2017. *Intelligence: From Secrets to Policy*. CQ Press.
Marat, Erica. 2018. *The Politics of Police Reform: Society against the State in Post-Soviet Countries*. Oxford University Press.
Mazarr, Michael. 2015. *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*. US Army War College Press.
NATO. 2015. *NATO's Response to Hybrid Threats*.
Nye, Joseph. 2018. "How Sharp Power Threatens Soft Power." *Foreign Affairs* 97 (4): 9–12.
OECD. 2022. *Foreign Interference in Democratic Processes*.
Paul, Christopher, and Miriam Matthews. 2016. *The Russian "Firehose of Falsehood" Propaganda Model*. RAND Corporation.
Pomerantsev, Peter. 2015. *Nothing Is True and Everything Is Possible*. PublicAffairs.
Przeworski, Adam, and Henry Teune. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley-Interscience, 1970.
Putină, Natalia, Cu privire la dimensiunile rezilienței naționale – o analiză sistemică. In: *Integrare prin cercetare și inovare.: Științe sociale*, 7-8 noiembrie 2024, Chișinău. Chisinau, Republica Moldova: Centrul Editorial-Poligrafic al Universităţii de Stat din Moldova, 2024, SS, pp. 186-192
Putină, Natalia, The Role of Strategic Communication in Ensuring Electoral Transparency and Combating Disinformation, In *Anadiss. Analele Universităţii „Ștefan cel Mare" Suceava*, 2025, p.187-198

Renz, Bettina, and Hanna Smith. 2016. “Russia and Hybrid Warfare – Going Beyond the Label.” *Aleksanteri Papers*, University of Helsinki.
Rid, Thomas. 2020. *Active Measures: The Secret History of Disinformation and Political Warfare*. Farrar, Straus and Giroux.
Starbird, Kate. 2019. “Disinformation as Collaborative Work.” *Proceedings of the ACM*.
Treverton, Gregory, and Jack Gallo. 2019. *Foreign Interference and Covert Influence*. RAND Corporation.
Tucker, Joshua, et al. 2018. *Social Media, Political Polarization, and Political Disinformation*. NYU Center for Social Media and Politics.
Valeriano, Brandon, and Ryan Maness. 2015. *Cyber War versus Cyber Realities*. Oxford University Press.
ABCNews. *Russian Influence Operations and Disinformation in Moldova*. New York, 2024.
Atlantic Council DFRLab. *Operation Overload: Russian Digital Interference in Moldova*. Washington, DC, 2024.ECFR. *Hybrid Threats in Europe’s Eastern Neighborhood*. Brussels, 2024.
Euronews. “Moldovan Priests Echo Pro-Russian Narratives in Referendum Campaign.” 2024.
IBA (International Bar Association). *2024 Moldova Election Observation Mission Report*. London, 2024. IFRI. *Moldova Under Pressure: Russian Influence Networks and the 2025 Elections*. Paris, 2025.
OSCE PA. *Election Observation Report: Moldova 2024*. Copenhagen, 2024.
Recorded Future. *Russia’s Influence Operations Targeting Moldova in 2024–2025*. Boston, 2024–2025.
SIS (Serviciul de Informații și Securitate). *Raport privind riscurile hibride în Republica Moldova*. Chișinău, 2024.
Stimson Center. *AI-Generated Disinformation in Post-Soviet Spaces*. Washington, DC, 2024.
United States Institute of Peace (USIP). *Hybrid Threats and Electoral Security in Moldova*. Washington, DC, 2024.
UnderstandingWar.org (Institute for the Study of War). *Russian Leverage in Europe’s Energy Sector*. Washington, DC, 2024.

CZU: 327(497.17):061.1 EU https://doi.org/10.59295/pas2025.14

PROVOCĂRILE IDENTITARE ALE PROCESULUI DE INTEGRARE EUROPEANĂ A MACEDONIEI DE NORD

Mircea BRIE[25]

Abstract. ***Despite peacefully achieving independence from the former Yugoslavia in 1991, North Macedonia has had to face several identity challenges both domestically and in its relations with neighboring states. The present research is intended to be an analysis of the implications and challenges of the identity disputes in North Macedonia within the context of the European integration process (We are taking into account both internal disputes, such as those between the Macedonian and Albanian communities, and external ones, focusing on North Macedonia's relationship with Greece and Bulgaria). Based on this, the purpose of the paper is to establish and analyze the relationship between the management of identity disputes in North Macedonia and the process of rapprochement, of Euro-Atlantic integration. As specific objectives, we propose: 1. Identification and analysis of North Macedonia's internal and external identity disputes, 2. Establishing a correlation and analysis of the mutual influence between the Euro-Atlantic integration process and the management of identity disputes, and 3. Analysis of public perceptions and support among the population of North Macedonia for resolving identity disputes and reaching compromises in order to achieve geopolitical goals (integration into NATO and the EU).***

Methodologically, we propose a three-level analysis: a. Analysis of how identity issues, specifically internal and external identity disputes, influenced the level of integration and the rapprochement process with the European Union, b. Analysis of rapprochement with the EU and integration into NATO to determine the degree of flexibility of the Macedonian position on identity issues and c. Analysis of public perceptions regarding identity disputes in the Euro-Atlantic integration context (our focus is to conduct this comparative analysis at the level of the Macedonian and Albanian communities, with the latter being the largest minority community in this state).

Keywords: *EU, Integration Process, identity, ethnicity, religion, minority, language, North Macedonia*

1. Introducere și metodologie

Macedonia de Nord, țară care și-a obținut pașnic independența față de Iugoslavia în 1991, s-a confruntat cu numeroase provocări identitare (interne și externe) care i-au afectat orientarea geopolitică și relația cu statele vecine. Intenția Republicii Macedonia de Nord de a adera la UE a fost exprimată de mult timp. Cu toate acestea, progresele în negocieri sunt limitate, adesea blocate de diverse dispute identitare. „Țara a implementat reforme constituționale și juridice substanțiale, și-a rezolvat disputa privind numele cu Grecia prin Acordul de la Prespa și și-a aliniat politica externă și de securitate cu cea

[25] Mircea Brie, Profesor doctor habilitat, Universitatea din Oradea, Departamentul de Relații Internaționale și Studii Europene. Conducător de doctorat în domeniul Relațiilor Internaționale și Studii Europene, Universitatea Babeș-Bolyai din Cluj-Napoca. Coordonator Centru de Excelență Jean Monnet. E-mail: mbrie@uoradea.ro

a UE" (Abazi Imeri, 2025: 102). Provocările interne s-au dovedit și ele a fi foarte importante, cea mai mare presiune fiind polarizarea politică determinată de fragmentarea identității.

Scopul acestei lucrări este de a stabili și analiza relația dintre gestionarea disputelor identitare din Macedonia de Nord și procesul de integrare euro-atlantică. În principal, luăm în considerare disputele interne care apar între comunitățile macedoneană și albaneză, precum și cele externe, concentrându-ne pe relația Macedoniei de Nord cu Grecia și cu Bulgaria. Din cauza ultimelor două dispute (cu Grecia și Bulgaria), micul stat balcanic a fost ținut departe de NATO și UE pentru o lungă perioadă de timp. Ca ***obiective specifice***, ne propunem: 1. Identificarea și analiza disputelor identitare interne și externe ale Macedoniei de Nord; 2. Stabilirea unei corelații și realizarea unei analize asupra influenței reciproce dintre procesul de integrare euro-atlantică și gestionarea disputelor identitare; 3. Analiza percepțiilor publice și a sprijinului populației Macedoniei de Nord pentru rezolvarea disputelor identitare și realizarea compromisurilor pentru atingerea obiectivelor geopolitice (integrarea în NATO și UE).

Metodologic, ne propunem să dezvoltăm o ***analiză pe trei niveluri***:

a. Analiza modului în care problema identității, și anume disputele identitare interne și externe, a influențat nivelul de integrare și procesul de apropiere de Uniunea Europeană,

b. Analiza privind apropierea de UE și integrarea în NATO pentru a determina gradul de flexibilitate al poziției macedonene asupra problemelor identitare.

c. Analiza percepțiilor publice privind disputele identitare în contextul integrării euro-atlantice (ne concentrăm pe realizarea acestei analize comparative la nivelul comunităților macedoneană și albaneză – aceasta din urmă fiind cea mai mare comunitate minoritară din acest stat). Cercetarea noastră, axată pe atingerea acestor obiective și dezvoltarea celor trei niveluri de analiză, se bazează pe următoarele ***ipoteze***:

- apropierea de UE și integrarea în NATO au condus la o poziție macedoneană mai flexibilă în problemele identitare
- disputele identitare interne și externe au influențat nivelul de integrare și procesul de apropiere de Uniunea Europeană
- minoritățile din Macedonia de Nord susțin într-o măsură mai mare decât macedonenii compromisurile în disputele identitare externe pentru a asigura apropierea de UE și NATO.

2. Analiza conceptuală și literatura de specialitate

Începând cu secolul al XIX-lea, spațiul european a trecut printr-un amplu proces de transformare identitară. Societățile europene se modernizează, iar sub impactul modernizării au loc schimbări profunde atât la nivel intern, cât și la nivel internațional. Revoluția identitară nu a fost specifică doar perioadei celei de-a doua jumătăți a secolului al XIX-lea, când efervescența noului a dus la erodarea vechii ordini monarhice a guvernelor puternice. Popoarele dezvoltă o conștiință națională din ce în ce mai puternică, culminând cu principiul autodeterminării popoarelor, atât de mult scena tratatelor care au reglementat ordinea după Primul Război Mondial. Apoi, una dintre cele mai vizibile transformări are în vedere emanciparea națională și identitară. Astăzi, procesul continuă

și se dezvoltă pe noi niveluri de identitate. În același timp, tot mai multe clivaje „frontaliere" apar în cadrul societăților europene. Aceste frontiere sunt cel mai adesea simbolice și ideologice (Brie, 2023: 283-284).

În perioada contemporană asistăm la o efervescență a naționalului, asta în ciuda progreselor înregistrate la nivel european în ceea ce privește consolidarea identității europene. Procesul de construcție europeană a fost însoțit de o anumită estompare a naționalului, cel puțin la nivelul exprimării mișcărilor naționalist-extremiste. Identitatea europeană apare ca o identitate de rang superior care reduce formele de exprimare ale identităților naționale și regionale. Aceasta cel puțin în teorie. Pe de altă parte, în contextul actual, suntem îndreptățiți să credem că identitatea europeană a luat o formă de manifestare în paralel cu nivelurile naționale sau regionale, fără a fi într-o relație foarte strânsă cu acestea. Adică, reducerea sau amplificarea formelor de manifestare la un nivel nu duce la o contrapondere la un alt nivel (Brie, 2018: 237). Diacronic, stimulată de fenomenul globalizării, de succesul UE, în special de extinderea europeană spre est și dispariția „Cortinei de Fier", identitatea europeană a cunoscut o exaltare atât la nivelul discursului public, cât și la nivel cotidian. Fenomenul are, în opinia noastră, și o altă față: revanșa identitară a perioadei actuale. Ca urmare a crizelor devenite sistemice la nivelul UE (economice, financiare, sociale, instituționale sau de legitimitate), a noilor realități geopolitice din zona vecinătății (de exemplu, situația din Ucraina, Orientul Mijlociu, Africa de Nord), dar și ca efect al migrației în masă, constatăm o revenire la identități locale, regionale sau naționale (a se vedea pentru mai multe detalii Brie și Blaga, 2015: 255-273). Fără a ne propune cu această ocazie să facem o analiză a realităților politice, respectiv a discursului liderilor politici, în spațiul european, dar nu numai, asistăm în această perioadă, mai mult decât în alte etape ale istoriei ultimei sute de ani, la o radicalizare a discursului cu accent pe național. Mișcările politice capătă din ce în ce mai multe nuanțe naționale, etno-culturale și identitare. Nu doar populismul câștigă teren, ci și dezbaterea xenofobă, tribală despre frică și pericol, portretizate în imaginea celuilalt (Brie, 2018: 238; Brie, 2023: 283-284).

Această temă a identității și a frontierelor identitare a reprezentat o preocupare personală principală în domeniul cercetării asupra spațiului balcanic și est-european în ultimul deceniu. Lucrarea dezvoltă, într-o nouă construcție metodologică, idei și cercetări sintetice conținute în alte lucrări anterioare despre identitatea ca frontieră în spațiul Europei Centrale și de Est (Brie, 2016: 359-381; Brie, 2023: 281-294; Brie; Jusufi și Polgár, 2023: 69-97; Brie; Jusufi și Polgár, 2021: 65-72).

Căderea comunismului și dezintegrarea Iugoslaviei au amplificat inițial, într-o primă etapă, procesul de emancipare identitară și apariția unor noi clivaje în spațiul balcanic. După conflictele armate care au urmat proclamării inițiale a independenței în mai multe dintre aceste state, a venit o perioadă de consolidare, odată cu integrarea europeană, precum și cu eforturile de cooperare și reconciliere. Rezolvarea treptată a acestor conflicte a eliberat sfera publică de discuțiile excesive de natură etnică-naționalistă, ceea ce a condus la apariția unor identități civice și, odată cu apropierea ulterioară de Uniunea Europeană, a oferit perspectiva unor identități europene non-etnice. Uniunea Europeană a optat pentru o abordare regională în această parte a continentului, pentru a obține o mai mare stabilitate între comunitățile/statele aflate în conflict. În 1996, Uniu-

nea Europeană a făcut o diferențiere între cei doi termeni „Europa de Sud-Est (SE)" și „Balcanii de Vest". „Europa de Sud-Est" se referă la toate țările de la Golful Trieste până la Marea Neagră, în timp ce Balcanii de Vest sunt cuprinși din toate fostele state iugoslave, cu excepția Sloveniei, plus Albania (Trenchov, 2012: 1-12). Practic, putem spune că relațiile dintre UE și țările din Balcanii de Vest sunt în dezvoltare, iar din acest motiv Uniunea Europeană a adoptat o abordare bună față de regiune, deoarece a adus progrese, precum și cooperare între țările aflate în conflict. Principalul instrument în acest proces, unde putem observa și mari realizări, sunt reuniunile bilaterale și multilaterale organizate de sau cu sprijinul Uniunii Europene, unde liderii politici din regiune se reunesc și iau decizii comune valoroase pentru întreaga regiune (Alujevic, 2012: 6-9; Brie, Jusufi și Polgar, 2021).

La nivel *conceptual*, apar construcții identitare, aparent plasate pe același nivel de analiză, acestea putând avea conotații diferite. Identitatea, indiferent de nivelul de raportare (european, național sau regional/local), se regăsește ca formă de exprimare în spațiul public în ciuda tendințelor universale, a globalizării sau uniformizării valorilor, caracteristicilor sau expresiilor comunitare. Elementele identității etno-religioase se regăsesc în spațiul public global, inclusiv în forme multiplicate prin canalele propagării globale. Prin urmare, nu se amplifică doar globalul în sine, ci și particularul, specificul.

Acestea din urmă, luând adesea forme ale extremismului, naționalismului, violenței etno-religioase, se multiplică prin câștigarea de adepți la mii de kilometri distanță. Apoi, statul național și etnic, asociat teritoriului național, a reușit nu numai să supraviețuiască presiunilor „societății globale", dar a demonstrat și o capacitate și mai mare de afiliere. Globalizarea identitară s-a dovedit a fi mai puternică în societățile urbane și industrializate, iar acolo unde există zone rurale consistente, un patrimoniu și o tradiție culturală bogate, s-a dezvoltat o rezistență la globalizare. Astfel, identitatea locală, național-culturală, este mai puternic conservată în mediul rural-agricol și în proximitatea ariilor culturale (Brie, 2021: 5-29). O astfel de realitate nu exclude posibilitatea dezvoltării și consolidării paralele a unei identități supranaționale europene. Conceptual, apare această relație aparent antagonistă: identitate europeană versus identitate națională/locală. Propunem prin prezenta lucrare trei niveluri de analiză privind conceptul de identitate: nivelul european, nivelul național și nivelul regional. Literatura de specialitate surprinde disputa privind stabilirea identității unei persoane sau comunități. Procesul cuprinde două dimensiuni: autoidentificarea și heteroidentificarea. În ambele situații, atât în propria identificare, cât și în identificarea făcută de altcineva, dezbaterea despre identitate implică atât elemente obiective, cât și subiective. Analizele teoretice, pe de altă parte, surprind o dispută în jurul dimensiunii subiective și obiective a identității. Spre deosebire de conceptul de origine națională, care se referă la ceva dat, moștenit prin naștere, identitatea națională este, înainte de toate, expresia conștiinței apartenenței la o comunitate culturală definită ca o comunitate politică (Brie, 2021: 5-29). Ernest Renan se referă la această realitate atunci când caracterizează națiunea, sugestiv, drept un „plebiscit zilnic" (Flóra, 2011: 114). Identitatea națională, în acest caz, este legată de conceptul de națiune. Aceasta din urmă, înțeleasă ca o populație care împarte un teritoriu (la care se raportează prin di-

mensiunea istorică), mituri şi amintiri istorice comune, o cultură de masă, o economie comună şi drepturi şi îndatoriri juridice comune pentru fiecare membru (acesta din urmă referindu-se la organizarea politică statală). Această analiză presupune existența: 1. unui segment al populației care locuiește într-un anumit teritoriu; 2. unui anumit tip de relație care exprimă conștiința identității și apartenenței, un „spirit comunitar" (Brie şi Blaga, 2015: 255-273).

O astfel de perspectivă asupra națiunii este în concordanță cu filosofia statului westfalian care se concentrează pe ideea de stat-națiune-teritoriu.

Conceptual, întreaga construcție identitară are cel puțin două elemente de specificitate încă de la construcția sa (Brie, 2016): 1. identitate națională născută din apartenența etnică; 2. identitate națională născută din afilierea civică/cetățenească. În primul caz, identitatea națională deservește un anumit *grup etnic* aflat adesea în competiție cu alte grupuri etnice (prezente cel mai adesea în același spațiu de referință). Perspectiva dă naștere la expresii naționalist-tribale care pot implica excluderea reprezentanților altor grupuri etnice. În a doua situație, *dimensiunea civică* deservește statul, conducând cel mai adesea la patriotism (perspectiva este destul de pozitivă în comparație cu prima situație când avem de-a face cu o perspectivă cu conotații negative!).

În majoritatea țărilor occidentale, identitatea națională a fost construită în principal în jurul identității de cetățean, iar teritoriul statutului a devenit, în consecință, termenul fundamental de referință pentru „teritoriul național" - *dimensiunea civică a identității naționale*. Europa de Est a avut un model diferit de dezvoltare, în care etnia, apartenența sau afilierea etnică a îndeplinit un rol fundamental în construirea identității naționale – *dimensiunea etnică a identității naționale* (Flóra, 2011: 116). Astfel, modelul occidental al națiunii pune accentul pe poziția centrală a teritoriului național, în timp ce modelul oriental se preocupă de originea etnică și legăturile culturale.

O caracteristică fundamentală a construcțiilor statale-națiune de tip statal din Balcanii de Vest este lipsa lor permanentă de legitimitate sau, mai degrabă, legitimitatea lor incompletă. Prin identificarea statului cu o singură identitate națională, celelalte comunități naționale s-au trezit inevitabil în afara acestui proces de legitimare, care a constituit o sursă fundamentală de tensiuni interetnice şi interreligioase. Această realitate a dus la sacralizarea teritoriului statal considerat teritoriu național (Flóra, 2011: 118-128) (proprietatea îndreptățită a unei singure națiuni/naționalități!), în timp ce filosofia cultural-istorică este de a delegitimiza pe cât posibil contribuția altor comunități naționale. În ceea ce privește nivelul european de analiză asupra conceptului de identitate, întrebarea legitimă este în ce măsură vorbim despre o identitate europeană comună sau, în antiteză, despre prezența frontierelor identitare în spațiul european. Se poate observa un anumit clivaj identitar între Europa de Vest și cea de Est. Această realitate este dată de moștenirea istorică, culturală, religioasă și politică (Brie, 2021: 5-29).

Figura 1. Distribuția etnică în Balcanii de Vest



Sursă: United States. Central Intelligence Agency. Cartography Center, Library of Congress, https://www.loc.gov/item/2008620837/, accesat în data de 20.05.2025

În țările balcanice, din punct de vedere conceptual, putem identifica diferite tipuri de caracteristici și forme ale identității. Există o mulțime de clivaje sau frontiere asociate cu identitatea:

- identitatea cetățenească / identitate civică
- identitatea etnică
- identitatea religioasă
- identitatea lingvistică
- identitatea data de alfabet
- identitatea culturală
- identitatea geopolitică

Tinerele state născute din dezintegrarea Iugoslaviei au fost nevoite să-și consolideze și să-și întărească identitatea națională prin referire la diversele forme asociate acesteia. ***Identitatea națională bazată pe cetățenie***, respectiv pe identitate civică, a fost un fapt dificil de realizat acolo unde diversitatea etnică și religioasă era foarte mare. Noua realitate: puternice clivaje identitare, care au culminat cu conflicte interetnice violente, au marcat profund societățile balcanice. Competiția și neîncrederea reciprocă au marcat primele două decenii după căderea comunismului. Dovadă în acest sens sunt realitățile complicate din Bosnia și Herțegovina, precum și disputele Serbiei cu Kosovo (Brie,

Jusufi și Polgar, 2021: 185-209; Polgar și Brie, 2024: 497-528). Identitățile puternice folosite în scopuri politice au fost justificate etnic, religios, lingvistic sau cultural. Toate acestea au blocat inițiativele slabe ale statelor care au dus la crearea în spațiul ex-iugoslav o identitate națională dată de cetățenie. În absența unei solidarități bazate pe identitatea cetățenească, frontierele identitare au fost dezvoltate cu scopul de a ilustra separarea clară a comunităților (construite pe alte criterii identitare). Acest lucru are ca rezultat alte forme de frontiere identitare.

Frontiera identitară etno-națională. O identitate puternică susține și justifică o statalitate puternică. Logica a fost adesea folosită de regimurile politice și invers, pentru a justifica construcțiile național-statale nou apărute pe harta europeană. Astfel, existența și supraviețuirea unei construcții politico-statale a ajuns să depindă, printre altele, de necesitatea unei construcții identitare care să ofere o individualitate în raport cu statele și popoarele vecine, trasând nu doar frontiere statale, ci și frontiere identitare. Macedonia de Nord, la fel ca statul Muntenegru, a dezvoltat după independență o politică specifică menită să evidențieze relația unitară a triunghiului stat, națiune, cetățenie (Džankić, 2015). Cele trei dimensiuni trebuie să se susțină și să se consolideze reciproc. Dacă dimensiunea națională este mai slabă, statalitatea și cetățenia trebuie să susțină și să justifice existența și consolidarea națională.

În Macedonia de Nord există o relație foarte interesantă între macedoneni și albanezi în ceea ce privește frontierele etnice.

Limba ca frontieră: individualitate și fundament al națiunii. Limba a fost folosită ca instrument politic în procesul de construire a națiunii. Solidaritatea lingvistică a identității distincte în raport cu ceilalți îl determină pe individ să se poziționeze „în interiorul frontierelor lingvistice", alături de comunitatea lingvistică și în opoziție cu ceilalți. Individualitatea lingvistică a unui popor a jucat întotdeauna un rol important în consolidarea statalității. O limbă distinctă duce la o forță suplimentară pentru conservarea statalității. Relația strânsă dintre o construcție statală, o identitate etno-națională, pe de o parte, și individualitatea lingvistică a unei populații nu este specifică doar perioadei contemporane, nici măcar celei moderne. Este adânc înrădăcinată în istorie și nu are nicio legătură cu o anumită zonă geografică. Limba unei comunități a fost întotdeauna o formă de individualizare în raport cu o altă comunitate. A fost întotdeauna o formă de creare a unei conștiințe de apartenență comunitară, de solidaritate a indivizilor cu grupul. Nu este de mirare, așadar, că a fost folosită de anumite state sau regimuri politice pentru a crea și susține dispute identitare în interiorul sau în afara unui stat, în interiorul sau în afara comunităților (Brie, 2023). De exemplu, în Muntenegru, politicile publice și discursul public au condus la afirmarea individualității lingvistice în raport cu limba sârbă. Dacă limba sârbă a fost inițial acceptată ca limbă oficială, constituția din 2007 impune „limba muntenegreană" ca limbă oficială, ceea ce a provocat consternare din partea sârbă (Morrison, 2018: 138).

Un caz similar este cel al Republicii Moldova: această controversă este legată de promovarea moldovenismului ca identitate. Limba moldovenească, ca limbă distinctă de limba română, servește aceloraşi interese și obiective politice sau geopolitice.

Alfabetul chirilic ca frontieră identitară. Alfabetul este folosit și ca element identitar distinct, ce poate lua forma unui clivaj, cum ar fi granițele identitare. Dacă în cazul albanezilor din Iugoslavia utilizarea alfabetului latin a fost însoțită de existența unei

limbi clar distincte, în cazul altor popoare care au făcut parte din fostul stat federal individualitatea lingvistică nu a fost atât de clară. Multă vreme, individualitatea lingvistică a croaților în raport cu sârbii a fost legată de utilizarea alfabetului latin de către primii și de utilizarea celui chirilic de către sârbi.

Această dispută poate fi identificată și în cazul Muntenegrului (Morrison, 2018: 130-152) sau al existenței unei limbi bosniace separate (Džankić, 2015: 48). Alfabetul a jucat de fiecare dată un rol foarte important în justețea deciziei de a trasa o frontieră lingvistică de natură identitară. Problema alfabetului chirilic în disputa identitară a sârbilor bosniaci a revenit pe ordinea de zi. În acest caz, pe lângă religie, alfabetul chirilic joacă un rol foarte important ca graniță a identității. În perioada 15 septembrie 2021, cu ocazia „Zilei Unității" Sârbe, parlamentarii din cele două parlamente (Serbia și Republica Srpska), au adoptat două legi pentru a încuraja utilizarea alfabetului chirilic, într-o nouă încercare de a consolida o identitate națională comună (Serbia, 2021). Toate instituțiile și societățile publice, școlile și universitățile, asociațiile naționale și companiile sunt obligate să utilizeze alfabetul chirilic (Alfabet chirilic obligatoriu, 2021). Mai mult, companiilor private li se promit reduceri de impozite cu condiția să utilizeze acest alfabet. Alfabetul chirilic face parte dintr-un mijloc din ce în ce mai complex care readuce naționalismul în complicata republică balcanică Bosnia și Herțegovina.

În cazul Republicii Moldova, introducerea alfabetului chirilic ca element distinctiv în raport cu limba română a fost o armă folosită de regimul sovietic, dar și de cel rus (atât cel țarist, cât și cel actual). În Transnistria, ortografia chirilică este încă folosită pentru a scrie „moldovenește". Alegerea alfabetului s-a dovedit adesea a fi un act politic, menit adesea să rezolve probleme geopolitice (vezi cazul Republicilor Sovietice prezentat de Alexe și Ciapai 2021).

Religia ca frontieră. În Balcani, religia a fost întotdeauna un element al individualității comunității în raport cu care au fost trasate frontierele comunităților identitare-naționale și chiar granițele statelor. În fostul stat iugoslav, în ciuda numeroaselor eforturi depuse după Tratatele de la Paris pentru a realiza coeziunea națională, religia a fost întotdeauna un impediment în calea acestui succes. Slovenii și croații sunt în majoritate creștini catolici, sârbii, muntenegrenii și macedonenii sunt în majoritate creștini ortodocși, albanezii și bosniacii sunt musulmani. Această imagine mozaică este foarte vizibilă, prin rolul jucat de religie în trasarea frontierelor identitare, în Bosnia și Herțegovina. Sârbii sunt ortodocși, croații sunt catolici, iar bosniacii sunt musulmani. În ciuda eforturilor de standardizare a limbii, religia (dar nu numai a ea!) a menținut distincte comunitățile etno-naționale. Mai mult, nici în cadrul Ortodoxiei nu mai există aceeași unitate, dacă luăm în considerare cazul Bisericii din Muntenegru. Aici, o parte importantă a populației reproșează superioritatea ierarhică a Bisericii Sârbe și o contestă (Brie, 2021).

3. Crizele identitare și procesele integratoare din Macedonia de Nord

Macedonia de Nord este un stat balcanic tânăr, cu o populație de 2,1 milioane de locuitori, cu mare diversitate din punct de vedere etnic, religios și lingvistic (Biroul de Recensământ al SUA, 2025). Disputele interne identitare, în principal între macedoneni și albanezi, au fost completate de cele cu statele vecine. Macedonia de Nord are granițe comune cu Albania, Kosovo, Serbia, Bulgaria și Grecia.

Atât pe plan intern, cât și în relațiile sale cu statele vecine, Macedonia de Nord a trebuit să depună eforturi pentru a rezolva disputele identitare pentru a rezolva crizele și a atinge anumite obiective geopolitice. Cu toate acestea, în ciuda acestor progrese și sacrificii, procesul de apropiere de UE a fost adesea blocat, nu numai din cauza constrângerilor bilaterale și geopolitice, ci și a provocărilor interne persistente, cea mai mare fiind polarizarea politică (Couteau et al., 2024; Comisia Europeană, 2024).

3.1. Echilibrul identitar intern și procesul de integrare națională

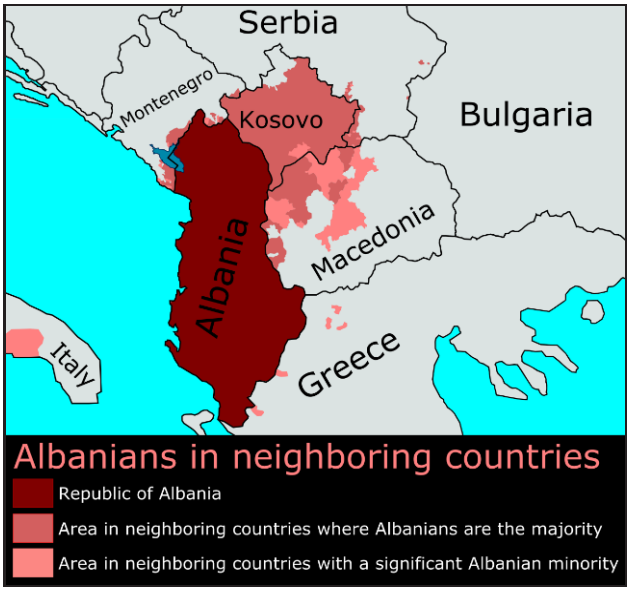
Țara are o populație complexă și diversă etnic, macedoneni deținând majoritatea numerică, urmați de etnicii albanezi. Albanezii sunt cea mai mare minoritate etnică din Macedonia de Nord. Conform recensământului din 2002, albanezii reprezentau 25% din populația Macedoniei de Nord. Estimările neoficiale sunt mai mari din cauza emigrației mari (Visoka și Gjevori, 2013: 479-498). Albanezii trăiesc în principal în părțile de nord-vest ale țării.

Religia este reflectată în mod similar. Religia principală a fiecărui grup fiind creștinismul ortodox în cazul macedonenilor și islamul în cazul albanezilor (Piacentini, 2020). Marea majoritate a albanezilor din Macedonia de Nord sunt musulmani, dar există și unii adepți ai unor religii precum ordinul dervișilor Bektashi, romano-catolicismul și creștinismul ortodox. Macedonia de Nord s-a dovedit a fi unul dintre exemplele de state care au implementat mai mult sau mai puțin un sistem politic de consociaționalism (McCrudden, 2006: 2). Cu toate acestea, limba servește drept cea mai distinctivă caracteristică între cele două grupuri, deoarece cele două nu sunt inteligibile reciproc. În plus, învățământul primar și secundar este segregat, ceea ce face ca limba să fie „nu doar principalul evidențiator etnic între cele mai mari două comunități, ci și un obstacol principal în crearea unei punți între ele" (Sorrells, 2025: 127; Piacentini, 2020, 100-101). De la independența Macedoniei de Nord în 1991, politica țării a fost puternic influențată atât de tensiuni, cât și de dialogul politic dintre cele mai mari două comunități ale Macedoniei de Nord, albanezii și macedonenii. Printre alte crize notabile se numără criza steagului de la Gostivar din 1997 și războiul din Kosovo din 1999. Tensiunile interetnice au culminat cu conflictul etnic din 2001, care a reprezentat apogeul luptei interetnice din Macedonia de Nord post-independență. Conflictul a lăsat răni adânci în conștiința țării (Kristen; Simkus și Listhau: 75-95). Conflictul s-a încheiat odată cu semnarea, în august 2001, a acordului de pace, *Acordul-cadru de la Ohrid*, numit după orașul în care a fost încheiat.

Acordul de la Ohrid a stabilit reguli pentru o protecție și drepturi de reprezentare sporite pentru albanezi (Székely și Horváth, 2014: 426-448). Ca urmare a Acordului-cadru de la Ohrid, au fost oferite garanții importante pentru etnicii albanezi, în special în ceea ce privește guvernarea locală, educația, utilizarea limbii și participarea la viața publică, inclusiv ocuparea forței de muncă în sectorul public. Acordul a încetat ostilitățile și a condus la schimbări constituționale și administrative pentru a răspunde nemulțumirilor etnicilor albanezi și ale altor grupuri minoritare. Acordul a deschis o nouă eră în tranziția Macedoniei de Nord, deoarece a adus o schimbare majoră în politica națională (Koneska, 2017: 36-50).

La nivelul Balcanilor de Vest, comunitatea albaneză este prezentă într-o zonă extinsă în partea de sud a spațiului ex-iugoslav.

Figura 2. Distribuția albanezilor în țările vecine



Sursă: https://www.mapmania.org/map/70331/distribution_of_albanians_in_neighboring_countries, accesat în 12.06.2025.

În cazul comunității albaneze din Balcani, identitatea a produs unele nuanțe, în sensul că, din punct de vedere etno-lingvistic și religios, această comunitate a reușit să își mențină un statut care să asigure conservarea specificității cultural-comunitare. Identitatea a „migrat" către alte forme asociate de identitate, legate de cetățenie, cea civilă și, în unele cazuri, chiar de natură globală – europeană. Acest fenomen este evident în Kosovo, unde tot mai mulți cetățeni sunt atașați de identitatea cetățenească dată de valoarea identității-stat. Dacă în acest caz identitatea națională kosovară este asociată cu cea albaneză, în Macedonia de Nord, comunitatea etno-albaneză este supusă unei forme de alteritate națională, prin asocierea acesteia cu identitatea cetățenească macedoneană a statului. În acest ultim caz, compromisul partenerial pentru bunăstarea și conservarea statalității poate duce la o identitate sincretică mixtă. Dimensiunea etno-identitară (chiar și lingvistică sau religioasă) preia un rol secundar în procesul de construire a identității naționale. Identitatea națională urmează să dobândească o dimensiune civică din ce în ce mai pronunțată, rezultat al compromisului politic (Brie, Jusufi și Polgar, 2021).

Echilibrul relațiilor interetnice din Macedonia de Nord este în proces de consolidare. Comunitatea albaneză, susținută în eforturile sale externe, a devenit conștientă nu doar de forța de a influența politica internă a statului, ci și de limitele acesteia.

„Designul instituțional al Macedoniei de Nord, modelat de Acordul-cadru de la Ohrid din 2001, a codificat mecanisme de partajare a puterii etnice, care, deși cruciale pentru pace și stabilitate, au integrat și identitatea etnică ca axă principală a mobilizării politice" (Abazi Imeri, 2025: 104). Indicele de transformare Bertelsmann din 2024 notează că fragmentarea etnică în sistemul de partide „face dificilă promovarea competiției

bazate pe probleme", consolidând alinierea alegătorilor pe baza identității, mai degrabă decât pe linii politice (Bertelsmann Stiftung, 2024; Abazi Imeri, 2025: 104).

3.2. Criza identitară a numelui statului și compromisul integrator la nivelul securității

După o lungă perioadă de tensiuni legate de numele statului și moștenirea istorică, în satul Psarades (Nivici în macedoneană), lângă Lacul Prespa, pe 18 iunie 2018, a fost semnat *Acordul de la Prespa*. Macedonia și-a schimbat numele în Republica Macedonia de Nord (pe care Grecia a recunoscut-o oficial), iar poporul și limba urmau să fie recunoscute ca „macedonene". Important este însă faptul că Macedonia a renunțat la toate pretențiile asupra Macedoniei grecești și a istoriei sale. În schimb, Grecia a permis Macedoniei să adere la NATO și UE (Acordul de la Prespa, 2018).

A fost un acord care a stârnit numeroase nemulțumiri și proteste atât în rândul grecilor, cât și al macedonenilor.

Revendicările privind moștenirea identitară legată de numele „Macedonia" au tensionat relațiile bilaterale dintre cei doi vecini timp de decenii. În absența unei soluții, Grecia a blocat Macedonia de Nord în aspirațiile sale către NATO și integrarea europeană. În ciuda faptului că în anumite domenii și grupuri sociale acordul este încă un subiect sensibil, acordul de la Prespa este încă văzut ca un pas înainte pentru Macedonia de Nord către UE. Pe baza rezultatelor obținute, putem considera acordul de la Prespa ca un adevărat factor de schimbare pentru întreaga regiune, care demonstrează forța transformatoare și dinamica modernizatoare a politicii de extindere, un proces care contribuie la stabilitatea și prosperitatea Europei și a vecinătății sale. La șapte ani de la semnarea acordului, îl putem considera o realizare importantă, un succes înregistrat de Republica Macedonia de Nord în parcursul său european și euro-atlantic. Acest succes apare datorită perseverenței și voinței politice ferme a conducerii politice macedonene, susținută de societatea civilă, care a exprimat o alegere clară și fermă în favoarea comunității de valori democratice stabilite în UE și NATO (Brie, Jusufi și Polgár, 2023: 81).

Acordul de la Prespa a fost primit cu căldură în statele occidentale care așteptau o soluționare care să ducă la integrarea acestui mic stat balcanic în NATO și UE, și odată cu aceasta la consolidarea securității și a unui viitor euro-atlantic pentru Balcanii de Vest.

Integrarea în NATO a fost accelerată imediat după semnarea Acordului de la Prespa. „La 1 august 2018, Secretarul General al NATO a trimis o scrisoare Ministrului Afacerilor Externe al Republicii Macedonia de Nord împreună cu Planul de implementare a procesului de aderare la NATO" (Ministerul Afacerilor Externe, 2025), iar la 27 martie 2020, Macedonia de Nord a devenit membră NATO.

Integrarea europeană a căpătat, de asemenea, un nou impuls în contextul integrării în NATO. În ciuda compromisurilor făcute, aderarea la UE s-a confruntat cu noi obstacole: Bulgaria a blocat progresul din cauza dezacordurilor privind limba, identitatea națională șu recunoașterea minorității bulgare în Macedonia de Nord.

3.3. Compromisul cu Bulgaria

Aceasta chestiune este una cu rădăcini istorice adânci, iar complexitatea sa duce la dificultăți în atingerea unui compromis juridic real și în implementarea acestuia.

În cazul Macedoniei de Nord, ca stat tânăr, construcția națională era necesară prin toate mijloacele identitare. În Bulgaria, unde existau mulți susținători ai unei posibile

„reunificări" bazate pe o narațiune istorică, exista un sentiment de ostilitate față de procesul de construire a națiunii macedonenilor. Fiecare țară a acuzat în trecut pe cealaltă că nu respectă drepturile minorității sale naționale care trăiește peste graniță.

Macedonenii sunt văzuți ca un „produs al istoriei politice de la sfârșitul secolului al XIX-lea" (Sivignon 2099: 121). Mai mult, identitatea sârbo-macedoneană (spre deosebire de macedoneana greacă și macedoneana bulgară) a devenit și mai pronunțată în perioada iugoslavă (Sivignon 2099: 122-123). Republica Macedoneană și-a găsit astfel locul în termeni de identitate și politică în cadrul Federației Iugoslave. Problemele identitare sunt centrale în dispută. Bulgaria refuză să recunoască existența unei identități etnice și a unei limbi macedonene separate. Aceasta cere ca UE să evite utilizarea termenului „limbă macedoneană" și să utilizeze în schimb termenul „limbă oficială a Republicii Macedonia de Nord" (Phillips 2022). Insistă că limba macedoneană este un dialect bulgar, iar etnicii macedoneni sunt un subgrup al națiunii bulgare (Phillips 2022). Macedonia și Bulgaria au asemănări lingvistice și culturale, dar au și opinii diferite asupra istoriei și limbii lor, datând din secolul al XIX-lea, când naționaliștii bulgari au revendicat Macedonia condusă de otomani ca parte a teritoriului bulgar (Marusic 2017; Brie, Jusufi și Polgár, 2023: 84).

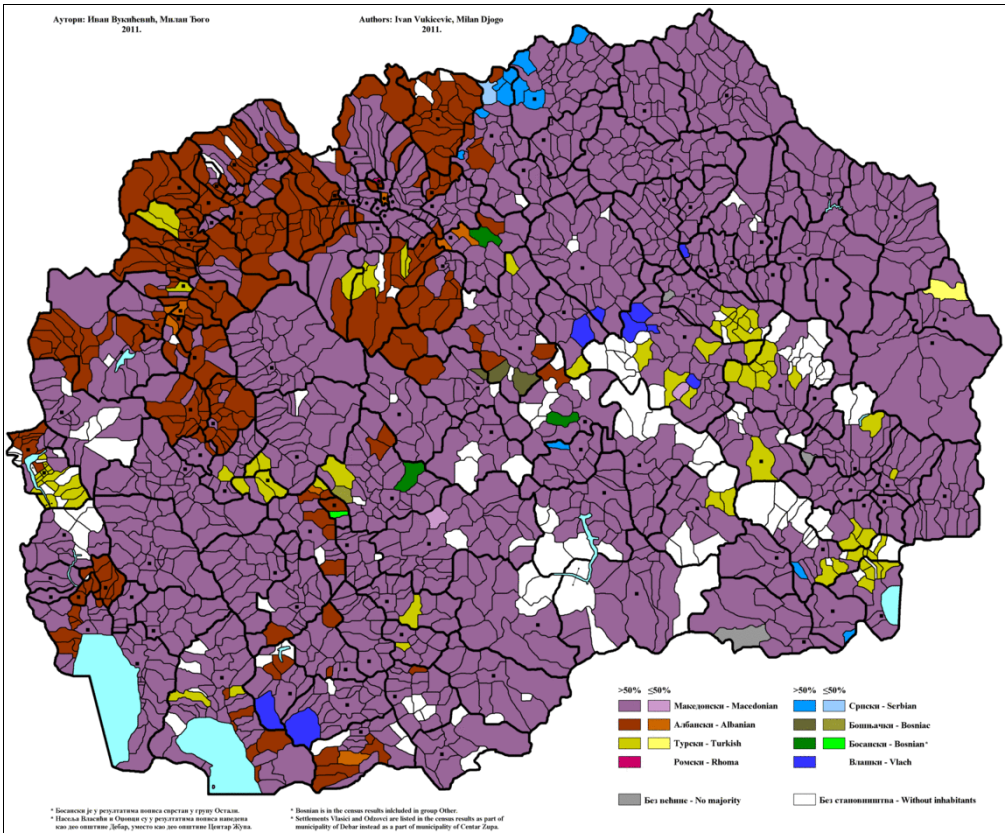
Macedonia de Nord are o dispută identitară cu Bulgaria, care se concentrează pe trei revendicări principale ale bulgarilor: 1. identitatea limbii macedonene, iar partea bulgară cere ca vecinii lor să recunoască formal că limba sa are rădăcini bulgare, respectiv formularea oficială a unei „istorii comune", inclusiv identitatea; 2. recunoașterea și includerea minorității bulgare în Constituția Macedoniei de Nord (această revendicare ar însemna că majoritatea rămasă nu este bulgară, așa cum sună revendicările bulgare mai extreme - ceea ce ar pune capăt unui vis naționalist al părții bulgare); și, o formulare mult mai vagă, 3. ca Macedonia de Nord să renunțe la ceea ce se numește un „discurs instigator la ură" împotriva Bulgariei și „revizuirea narațiunilor istorice naționale".

Istoria disputelor este veche. În contextul negocierilor legate de procesul de integrare euro-atlantică, guvernul macedonean a încercat să fie mai deschis negocierilor. Cu toate acestea, multe discuții au fost sterile, iar promisiunile neîndeplinite, determinate și de opoziția evidentă a opiniei publice față de aceste compromisuri.

În 2017, prim-ministrul macedonean Zoran Zaev și prim-ministrul bulgar Boyko Borissov au semnat la Skopje *Tratatul bulgaro-macedonean privind prietenia, buna vecinătate și cooperarea* (Balcanii de Vest europeni 2017). La nivel regional și european, tratatul bilateral ar putea avea implicații majore pentru încercarea Sofiei de a se alătura inițiativelor regionale ale UE, care promit (și) oportunități economice, în primul rând prin procesul de la Berlin (Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa 2017). Ambele țări vor declara acum că nu au pretenții teritoriale una împotriva celeilalte. Ambele țări se angajează, de asemenea, să protejeze drepturile cetățenilor celeilalte țări care locuiesc pe teritoriul lor - să nu se amestece în afacerile interne ale celeilalte (Tratatul 2017). *Tratatul de prietenie* din 2017 dintre Macedonia de Nord și Bulgaria a prevăzut înființarea unei comisii mixte pentru probleme istorice și educaționale. Dar implementarea Tratatului de prietenie a stagnat (Phillips 2022). În octombrie 2019, Bulgaria a avertizat că va bloca aderarea Macedoniei de Nord la UE dacă nu va fi abordată „ideologia sa antibulgară". Bulgaria s-a opus vehement discursurilor de ură susținute sau tolerate de stat și

revendicărilor minorităților la adresa Bulgariei. Politicienii macedoneni din întreg spectrul politic au respins afirmația că macedonenii și bulgarii ar fi un singur popor, divizat de politica iugoslavă din secolul al XX-lea (Phillips 2022). În martie 2020, Consiliul UE a decis să deschidă negocierile de aderare mult așteptate. Și chiar când prima conferință interguvernamentală era pe cale să aibă loc, în noiembrie 2020, Bulgaria a blocat adoptarea cadrului de negociere pe teme de identitate și istorie. Anul 2021 nu aduce niciun progres în procesul de negociere. În ciuda unui progres relativ odată cu semnarea în 2017 a *Tratatului privind prietenia, buna vecinătate și cooperarea* la nivelul societății civile, nu a existat nicio îmbunătățire în percepția compromisului necesar în relația cu Bulgaria (Brie, Jusufi și Polgár, 2023; Brie, 2023).

Figura 3. Harta lingvistică a Macedoniei de Nord



Sursă: apud https://www.deblauwetijger.com/macedonie-sociaaldemocraten-en-albanezen-gaan-regeren/, accesat în 12.07.2025 (Ivan Vukicevic, Milan Djogo, 2011)

În final, după alte runde de negocieri și sub presiunea UE, care dorea să dea un semnal clar de integrare Balcanilor de Vest, veto-ul Bulgariei a fost ridicat în urma medierii președinției franceze a Consiliului UE. Soluția a fost un compromis amar pentru Macedonia de Nord, așa cum au arătat opiniile exprimate de societatea civilă. Nemulțumirile au fost clare, dar compromisul a fost necesar. Astfel, odată cu votul parlamentului de la

Skopje din 16 iulie 2022 și semnarea acordului dintre cele două părți la Sofia o zi mai târziu, acordul a permis deschiderea formală a negocierilor privind aderarea Macedoniei de Nord la UE, anunțată oficial într-un comunicat al Consiliului UE din 19 iulie 2022 (Consiliul UE, 2022).

A fost un acord și o promisiune (ulterior neîndeplinită). Guvernul de centru-stânga a acceptat o cerere a Bulgariei de a introduce o referință la minoritatea etnică bulgară în constituția Macedoniei de Nord. Cu toate acestea, administrația respectivă nu avea majoritatea parlamentară pentru a implementa schimbarea. În 2024, a venit la putere un guvern conservator condus de prim-ministrul Hristijan Mickoski, care „a declarat că va modifica constituția doar dacă Bulgaria aprobă mai întâi aderarea Macedoniei de Nord la UE" (Testorides, 2025).

După trei ani, în 2025, UE încă cere Macedoniei de Nord să își modifice constituția din cauza impasului cu Bulgaria. Pe 15 mai 2025, „președintele Consiliului European, Antonio Costa, a cerut Macedoniei de Nord să își modifice constituția pentru a include minoritatea bulgară, ca o modalitate prin care țara să își continue drumul către aderarea deplină la Uniunea Europeană" (Testorides, 2025).

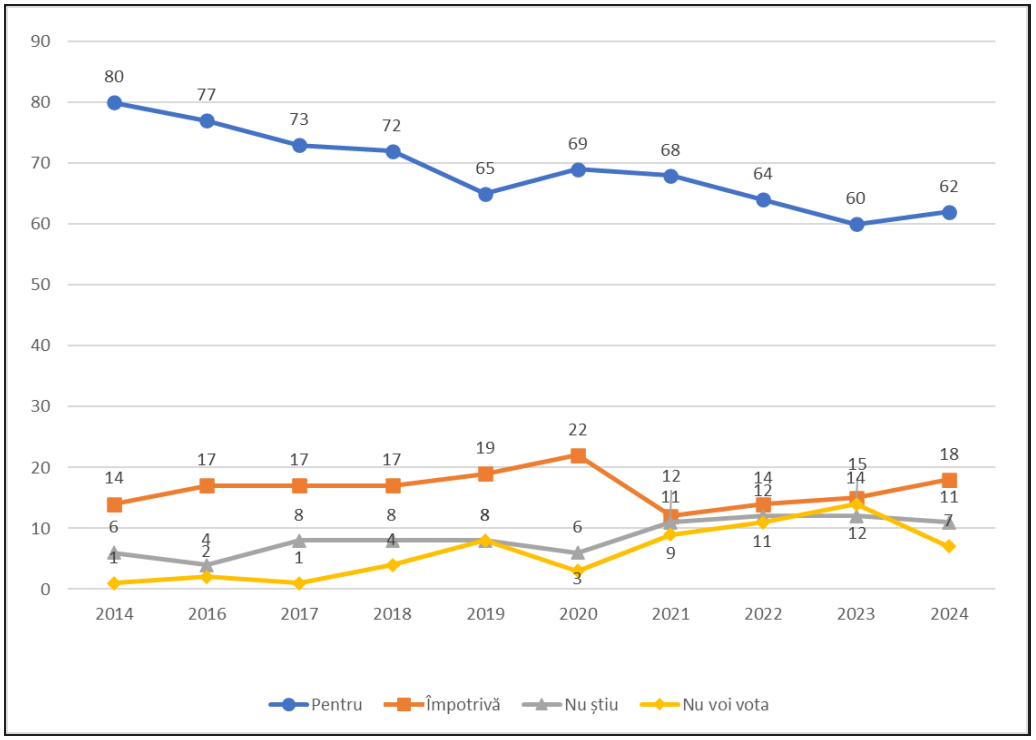
4. Analiza percepțiilor publice privind compromisurile identitare în contextul procesului de integrare europeană

Ne propunem să dezvoltăm o sinteză a sondajelor de opinie realizate în ultimii ani pentru a surprinde unele tendințe înregistrate în legătură cu problemele identitare sensibile care au influențat procesul de integrare euro-atlantică.

Tendințe generale: „Scăderea sprijinului public pentru aderarea la UE a Macedoniei de Nord în ultimul deceniu poate fi atribuită în mare măsură credibilității scăzute în perspectivele de aderare a țării la UE, declanșată inițial de blocarea prelungită a procesului impusă de Grecia, bazată pe disputa de lungă durată privind numele dintre cele două state. Deși se aștepta ca rezolvarea acestei probleme în 2019, în urma ratificării Acordului de la Prespa, să revigoreze impulsul aderării, acest entuziasm s-a dovedit a fi de scurtă durată. Până la sfârșitul anului 2020, începerea negocierilor de aderare a fost din nou obstrucționată de o nouă blocadă legată de o nouă dispută bilaterală cu Bulgaria, care implică probleme de identitate națională, istorie și limbă" (Damjanovski, 2025:11). Așa cum am menționat, impasul a fost temporar ridicat odată cu aprobarea de către guvernul macedonean a „propunerii franceze" susținute de UE, care (printre alte condiții) impunea recunoașterea unei minorități bulgare în Constituția macedoneană (2022). Negocierile de aderare au fost din nou blocate: amendamentele constituționale nu au putut fi implementate din cauza lipsei de consens între partidele din Parlament. Noul guvern conservator al lui Hristijan Mickoski (votat de parlament în iunie 2024) a refuzat să pună în aplicare acordul cu partea bulgară privind amendamentul constituțional.

Ne propunem să continuăm concentrându-ne pe implicațiile actuale ale procesului de apropiere de UE și pe percepțiile publice exprimate în legătură cu problemele identitare. Având în vedere spațiul nostru limitat, dar și actualitatea dezbaterii, studiul nostru este îndreptat spre analiza percepțiilor publice în legătură cu disputa cu Bulgaria (o problemă care rămâne nerezolvată).

Figura 4. Dacă săptămâna viitoare va avea loc un referendum pentru aderarea Republicii Macedonia de Nord la UE, cum ați vota? (%)



Sursă: elaborare autor în baza datelor din Damjanovski, 2025: 13 (sondajele de opinie publică efectuate în perioada 2014-2024)

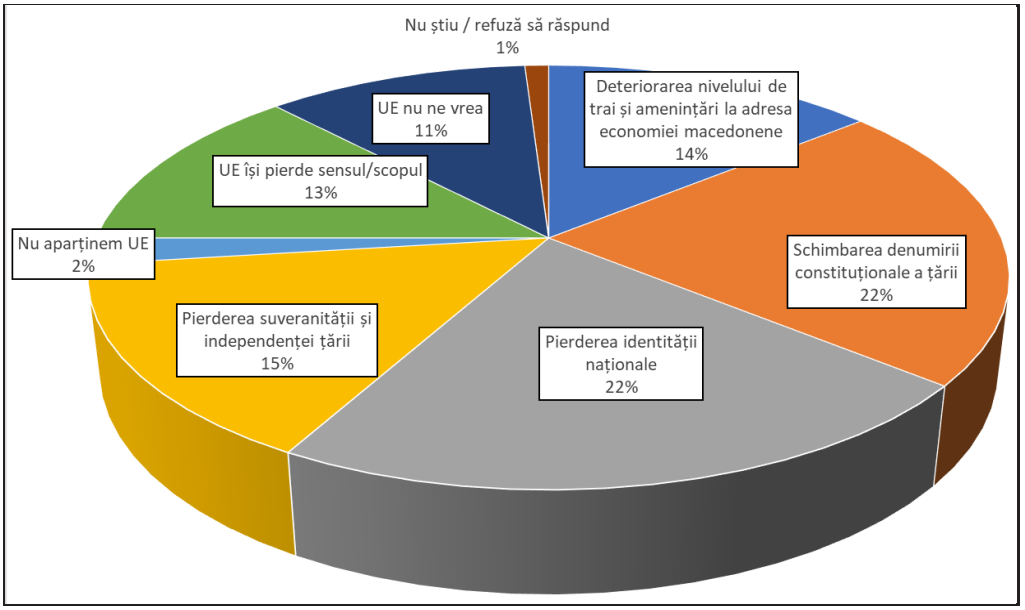
Analiza datelor din mai multe sondaje de opinie arată un nivel ridicat de sprijin în rândul cetățenilor Macedoniei de Nord pentru aderarea la UE.

Graficul de mai sus arată acest sprijin, deși în ultimii ani se poate observa o scădere a acestui procent. Motivele sunt multiple. Unele sunt legate de lipsa unei perspective, o anumită oboseală a acestui process ce pare fără finalitate, creșterea resentimentelor și a naționalismului pe fondul numeroaselor dispute cu vecinii.

În contextul unei serii nesfârșite de dispute identitare și al lipsei unui viitor geopolitic previzibil, apar mereu resentimente și traume cauzate de crizele identitare. Chiar dacă este mai veche, problema schimbării numelui reapare și în contextul disputelor cu bulgarii. S-au făcut prea multe compromisuri, iar societatea se confruntă cu radicalizarea și cu calea spre extremism.

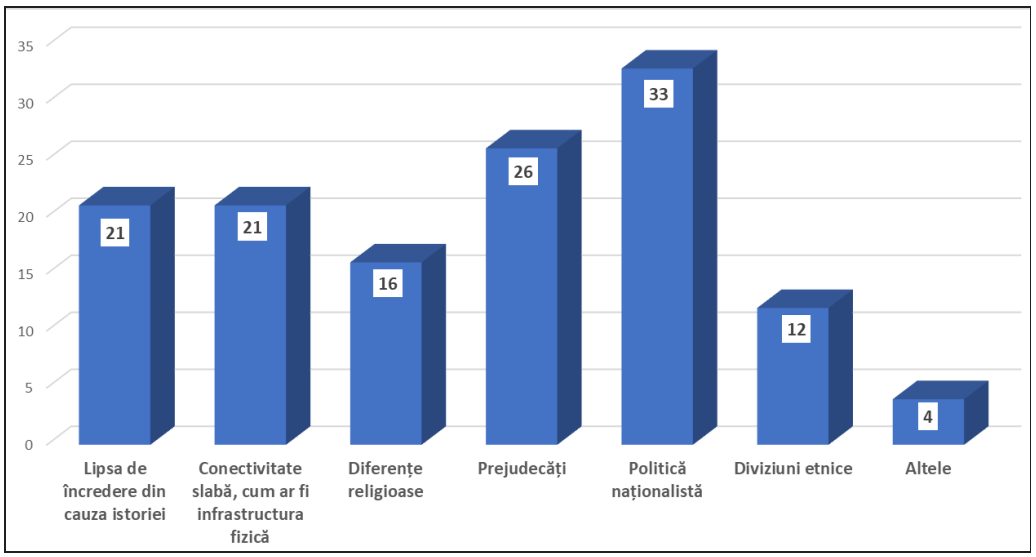
Chiar dacă ponderea populației eurosceptice rămâne foarte scăzută (11%), asocierile votului anti-UE cu schimbarea numelui țării, cu pierderea suveranității și a identității naționale sunt foarte puternice (59% dintre cei care au declarat că ar vota împotriva unui posibil referendum privind aderarea la UE și-au motivat decizia prin asocierea cu dispute identitare).

Figura 5. Care este motivul votului dumneavoastră împotriva aderării la UE?



Sursă: elaborare autor în baza datelor din Damjanovski, 2025: 23 (sondaj de opinie publică realizat în perioada octombrie-decembrie 2024)

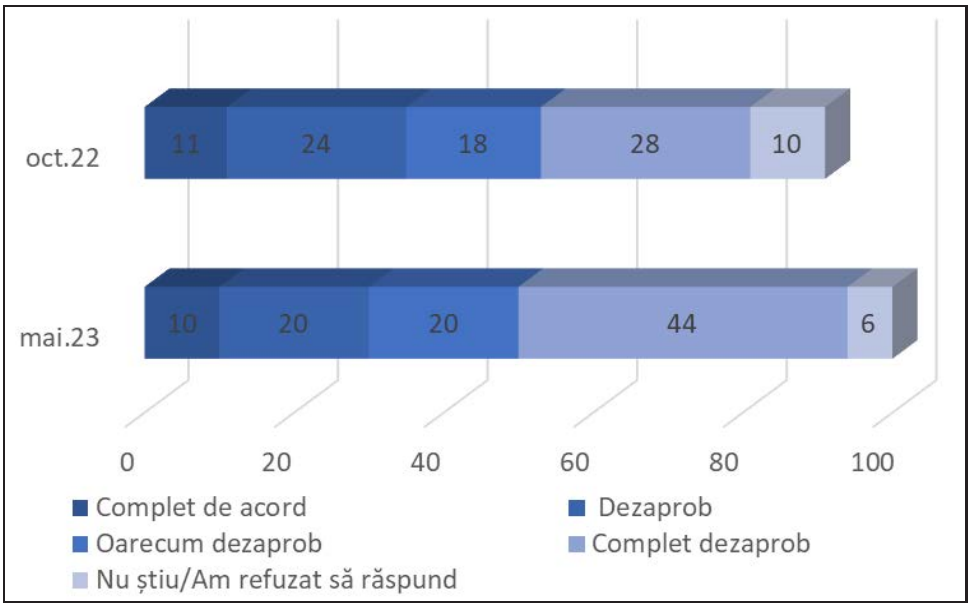
Figura 6. Provocări în cooperarea regională cu vecinii (Macedonia de Nord, 2024)



Sursă: elaborare autor în baza datelor din Balkan Barometer, 2024: 52. Q: În opinia dumneavoastră, ce împiedică cooperarea regională dintre economiile Balcanilor de Vest? (Toți respondenții, N=6000, răspunsuri multiple, pondere din total, %)

Aceste dispute identitare interne și externe duc la o slabă deschidere către cooperare a populației acestui stat balcanic. Chiar și cooperarea regională limitată se explică și prin asocierea în principal cu provocări identitare și/sau suspiciuni în raport cu vecinii săi. Lipsa de încredere datorată istoriei, diferențelor religioase, prejudecăților, politicii naționaliste și diviziunilor etnice sunt principalele provocări pentru o mai bună cooperare regională.

Figura 7. Pentru ca negocierile de aderare la UE să continue, Macedonia de Nord a fost de acord să includă comunitatea bulgară în constituția sa. Sunteți de acord sau dezaprobați acest lucru? (%)

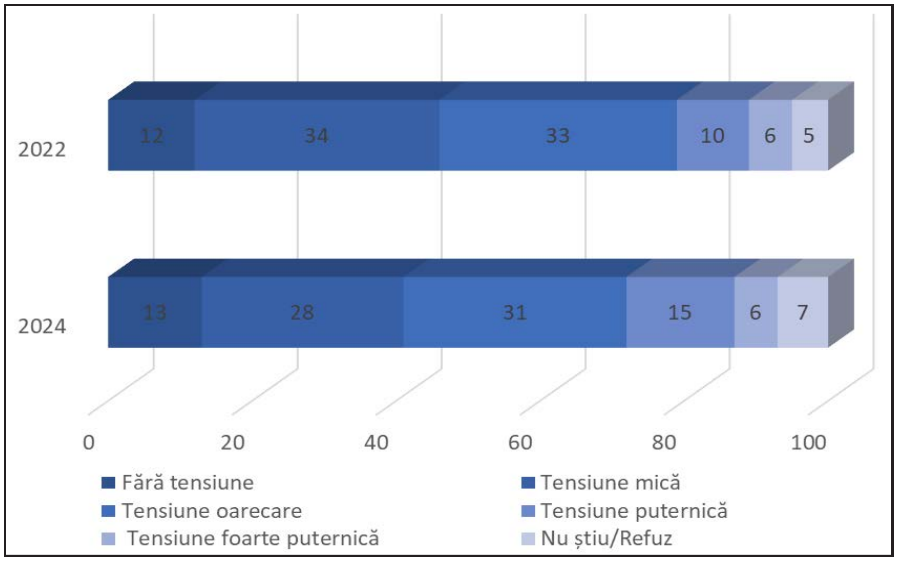


Sursă: elaborare autor în baza datelor din Brima: 2023: 77

Respingerea unui compromis prin modificarea constituției este din ce în ce mai evidentă după 2022. Ponderea celor care dezaprobă această abordare crește în 2023 și 2024. Mai mult, deși sunt conștienți de importanța acestei abordări pentru procesul de aderare la UE, macedonenii nu o aprobă. Acest fenomen identifică un proces de integrare europeană compromis pentru această categorie de populație (discursul instigator la ură la adresa bulgarilor este mai important).

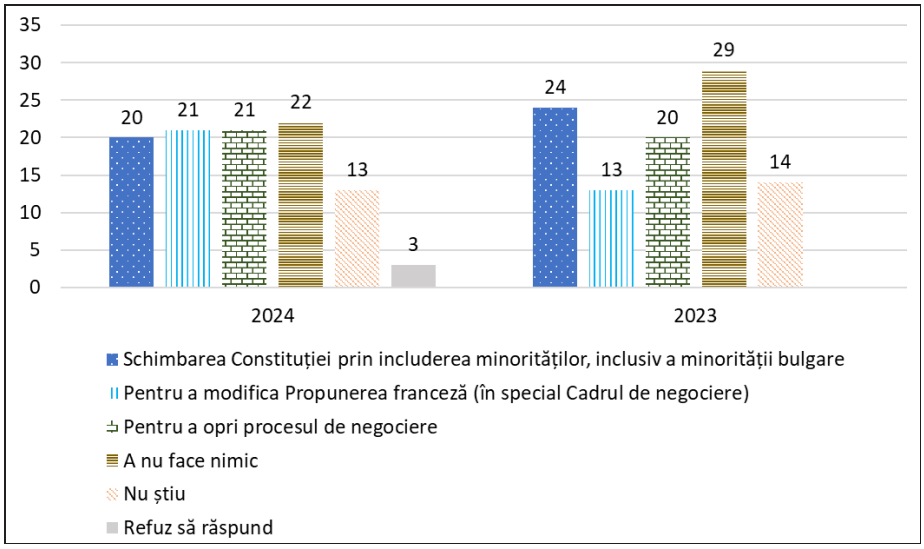
Nivelul intensității tensiunilor dintre diferite grupuri etnice este perceput de opinia publică ca fiind și el în creștere. Prin urmare, se poate identifica un blocaj care apare în abordarea problemelor identitare și în atingerea compromisurilor necesare pentru implementarea acordurilor cerute în relațiile cu statele vecine. Radicalizarea opiniei publice se reflectă și în politica guvernamentală. În această perioadă, la Skopje se impune un nou guvern conservator condus de Hristijan Mickoski (lipsa compromisului identitar devine politică oficială), care refuză să pună în aplicare acordul la care s-a ajuns pentru modificarea constituției, semn al unui proces de apropiere de UE care are de suferit.

Figura 8. Cum ați evalua nivelul de intensitate al tensiunii dintre diferitele grupuri etnice din țara dumneavoastră? (%)



Sursă: elaborare autor în baza datelor din IPSOS, 2024: 94

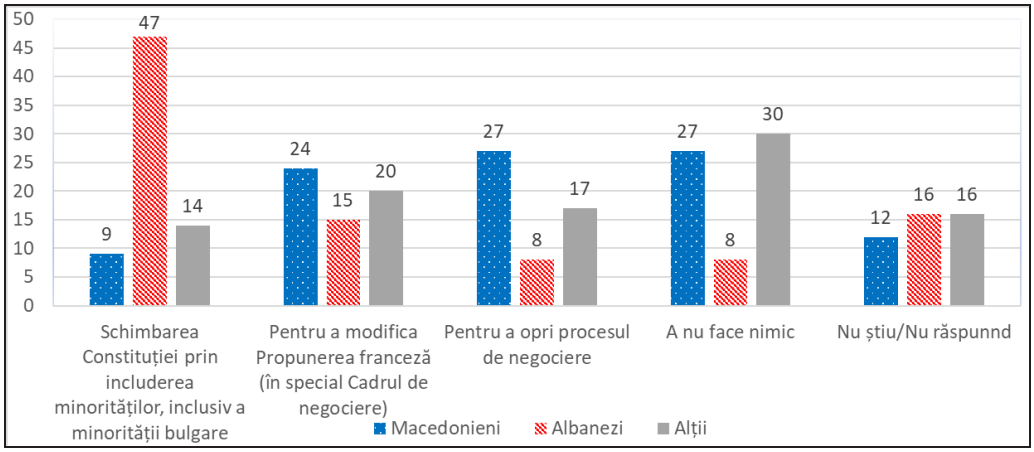
Figura 9. Ce schimbări considerați că trebuie făcute pe calea către Uniunea Europeană? (prezentare generală istorică) (%)



Sursă: elaborare autor în baza datelor din Velinovska & Sofeska, 2025: 11

O radicalizare și o scădere a înclinației spre compromis pot fi observate în contextul perioadei 2022-2024. Modificarea constituției în conformitate cu acordul macedoneano-bulgar din 2022 privind minoritatea bulgară este departe de a fi rezolvată.

Figura 10. Ce schimbări considerați că trebuie făcute pe calea către Uniunea Europeană? (origine etnică) (2024) (%)

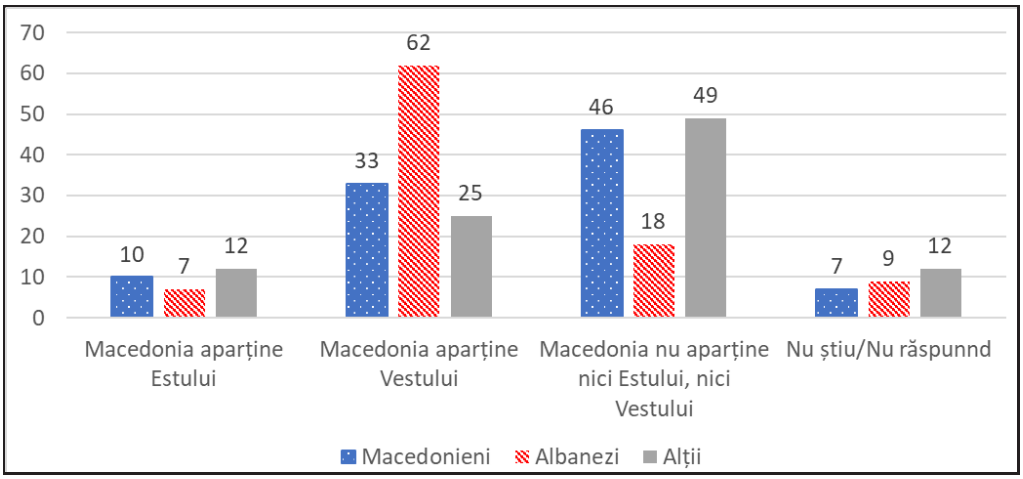


Sursă: elaborare autor în baza datelor din Velinovska & Sofeska, 2025: 10

Ceea ce este interesant este deschiderea mai mare către compromis a minorității albaneze din Macedonia de Nord. Aceasta este mai concentrată pe atingerea obiectivului integrării europene și este mai puțin interesată de dilemele identitare ale macedonenilor în raport cu bulgarii (acest lucru poate fi observat atât în raport cu narațiunea istorică, cât și în raport cu identitatea limbii macedonene sau recunoașterea minorității bulgare).

Cazul albanezilor din Macedonia de Nord arată modul în care o comunitate minoritară poate deveni o forță puternică în influențarea integrării europene a unei țări. Albanezii au forțat țara să devină mai proactivă și să își asume responsabilitatea și conducerea pentru reformele legate de UE (Brie, Jusufi și Polgar, 2021: 86-87).

Figura 11. Cu care afirmație sunteți de acord? (origine etnică) (2024) (%)



Sursă: elaborare autor în baza datelor din Velinovska and Sofeska, 2025: 17

În perioada octombrie-decembrie 2024, „82% dintre respondenții de etnie albaneză susțin aspirațiile Macedoniei de Nord de aderare la UE”, dar doar 56% dintre respondenții de etnie macedoneană le susțin (Damjanovski, 2025: 50). În 2021, în rândul etnicilor macedoneni, integrarea europeană a țării este susținută de 63% dintre respondenți, însă un număr foarte mare de etnici albanezi (82%) susțin aderarea Macedoniei de Nord la UE (Damjanovski 2022: 4).

Atitudinea față de afilierea geopolitică diferă în funcție de etnie. Comunitatea albaneză a jucat un rol decisiv în orientarea pro-occidentală a Macedoniei de Nord. În 2024, cel mai mare procent de susținere a orientării occidentale se observă în rândul respondenților etnici albanezi (62%), în timp ce macedonenii susțin orientarea occidentală doar cu 33% (Velinovska și Sofeska, 2025: 17).

5. Concluzii

Analizând crizele identitare care au fost legate de discuțiile privind integrarea la nivel regional și euro-atlantic, concluzionăm prin a sublinia ideea că doar compromisul poate fi cheia în disputele identitare dintre părțile implicate. Macedonia de Nord a făcut multe compromisuri, dar, pe de altă parte, acestea nu sunt încă suficiente pentru a rezolva toate aspectele controversate ale acestor dispute.

Se poate observa o oboseală în acest proces, având în vedere că efectele benefice ale acestor compromisuri sunt pentru cetățenii macedoneni (și liderii lor politici) doar promisiuni ale unei posibile integrări europene care ar produce (posibile) efecte pozitive asupra statului și societății.

Urmărind atingerea obiectivelor asumate și sintetizând cele trei niveluri de analiză pe care le conține metodologia noastră, tragem câteva concluzii:

- Au fost identificate și analizate: o dispută identitară internă între macedoneni și etnicii albanezi, o dispută externă cu Grecia privind numele statului și una mult mai complexă cu Bulgaria. Primele două au avut un rezultat relativ pozitiv la nivel de integrare (național, regional și euro-atlantic - Macedonia de Nord a aderat la NATO, de exemplu, sau a dezvoltat intern un parteneriat care a integrat din ce în ce mai mult cele mai mari două comunități naționale). Ultima, cea cu Bulgaria, este încă departe de a fi rezolvată și este legată de complexitatea narațiunii istorice, recunoașterea minorității bulgare din Macedonia de Nord (cu includerea acestui fapt în Constituție - așa cum este prevăzut în acordul din 2022) sau problema limbii macedonene.
- Analiza noastră a condus la concluzia că poziția macedoneană a devenit până într-un punct mai flexibilă sub presiunea negocierilor legate de procesul de integrare euro-atlantică. Poziția macedoneană nu era una confortabilă. Presiunile vecinilor greci și bulgari au creat o frustrare generalizată dincolo de flexibilitatea pozițiilor politice. În contextul tendințelor de radicalizare și al frustrărilor naționaliste crescânde, societatea macedoneană și noul guvern conservator care a venit la putere la mijlocul anului 2024 au devenit însă din ce în ce mai inflexibile în implementarea acordului cu partea bulgară.
- Analiza percepțiilor publice și a sprijinului populației Macedoniei de Nord pentru rezolvarea disputelor identitare și ajungerea unui compromis în vede-

rea atingerii obiectivelor geopolitice a evidențiat sprijinul pentru integrarea în NATO și UE (cu tendințe de scădere a acestui sprijin). O altă concluzie este creșterea ponderii celor care resping compromisul identitar și existența unor percepții diferite în rândul etnicilor albanezi comparativ cu macedonenii. Albanezii susțin procesul de integrare euro-atlantică și realizarea compromisului identitar cu statele grec și bulgar mai mult decât macedonenii.

Prima ipoteză, aceea că apropierea de UE și integrarea în NATO au condus la o poziție macedoneană mai flexibilă în problemele identitare, este parțial confirmată (cel puțin până la venirea la putere a guvernului condus de Hristijan Mickoski în 2024 - o poziție mai puțin flexibilă a fost anunțată de noul guvern).

A doua ipoteză, aceea că disputele identitare interne și externe au influențat nivelul de integrare și procesul de apropiere de Uniunea Europeană, este confirmată: procesul de integrare a fost influențat direct și este încă blocat de lipsa unui compromis legat de modificarea Constituției prin includerea bulgarilor printre minoritățile naționale recunoscute.

A treia ipoteză, aceea că minoritățile din Macedonia de Nord susțin într-o măsură mai mare decât macedonenii compromisurile în disputele identitare externe pentru a asigura apropierea de UE și NATO, a fost, de asemenea, confirmată. Minoritățile naționale, în special albanezii, au urmărit obiectivul integrării euro-atlantice într-un mod mult mai pragmatic și au acordat o atenție mai limitată compromisurilor identitare ale macedonenilor.

BIBLIOGRAPHY

Abazi Imeri, Ardita (2025), *Reducing political polarization as a prerequisite for EU accession: The case of North Macedonia*, în *Academic Journal of Business, Administration Law and Social Sciences*, Vol. 11 No. 2, July, p. 102-115.

Alexe, Dan and Alla Ciapai (2021), Cyrillic, *Latin or Arab? The system of description is often a political act.* https://moldova.europalibera.org/a/chirilice-latine-sau-arabe-sistemul-descriere-e-deseori-un-act-politic/31431391.html. Accesat în 28.07.2025

Alujevic, Lucia Vesnic (2012), "*European Integration of Western Balkans: From Reconciliation to European Future*", Brussels, p. 6-9;

Balkan Barometer (2024), Consulting Group, NUIS, *Balkan Barometer 2024. Public Opinion. Analytical report*, Regional Cooperation Council, Sarajevo.

Bertelsmann Stiftung. (2024). *BTI North Macedonia Country Report*. https://bti-project.org/en/reports/country-report/MKD, Accesat în 29.07.2025.

Brie, Mircea (2016), *Identity as Frontier in Central and Eastern Europe. The Case of the Republic of Moldova*, în Mircea Brie, Alina Stoica, Florentina Chirodea (coord.), *The European Space Borders and Issues. In Honorem Professor Ioan Horga*, Editura Universității din Oradea/Debrecen University Press, Oradea/Debrecen, p. 359-381

Brie, Mircea (2018), *Identity Revolution and Minority Emancipation: A Cause of the European Concert's Crash. Contemporary Analogues,* în Ioan Horga, Alina Stoica (coordonatori), *Europe a Century after the End of the First World War (1918-2018)*, București, Editura Academiei Române.

Brie, Mircea (2021), *Comparative Conceptual Perspectives on Identity Borders in the Republic of Moldova,* în *EUROPOLITY, Continuity and Change in European Governance*, Vol. 15, no. 2, 5-29.

Brie, Mircea (2023), *Linguistic individuality in the Republic of Moldova and North Macedonia: an identity border as a political foundation of national construction*, în István-József Polgár, Mircea Brie (coord.), *The legitimacy of new regionalism in the European integration process, supliment Analele Universităţii din Oradea, Seria Relaţii Internaţionale şi Studii Europene,* Debrecen / Oradea, p. 281-294.

Brie, Mircea; Daniela Blaga (2015), *Identity rematch in the European space*, în Alina Stoica, Ioan Horga, Mircea Brie, *Cultural Diplomacy at the Eastern and Western Borders of the European Union*, Editura Universităţii din Oradea, p. 255-273.

Brie, Mircea; Islam Jusufi şi Polgár István József (2021), "*The role of the Albanian Community in the European Inegration Process of North Macedonia"*, în Laura Herta, Adrian Corpădean (eds.), *International Relations and Area Studies: Focus on Western Balkans*, (Cluj-Napoca: Presa Universitară Clujeană), p. 65-72.

Brie, Mircea; Islam Jusufi şi Polgár István József (2023), *North Macedonia's internal and external identity disputes. Role and implication for the civil society*, în Civil Szemle, ISI Journal, vol. XX, Budapesta, 2023/2, p. 69-97

Brima (2023), *National survey of North Macedonia***,** The survey was conducted on behalf of the Center for Insights in Survey Research by Kantar Brima (market research firm), https://www.iri.org/wp-content/uploads/2023/07/IRI-N.Macedonia-Apr-May_2023_Poll.pdf, Accesat în 11.07.2025.

Council of the EU (2022), *Intergovernmental Conference at Ministerial level on the Accession of North Macedonia*, Press release, 19 July 2022, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/07/19/intergovernmental-conference-at-ministerial-level-on-the-accession-of-north-macedonia/, Accesat în 18.07.2025.

Couteau, B.; Gjoni, I.; Nič, M.; Xaviereff, N. & Zweers, W. (2024). *Avenir européen de la Macédoine du Nord: Défis et opportunités en 2025*. Jacques Delors Institute. https://institutdelors.eu/content/uploads/2025/04/BP_241210_North_Macedonia_Couteau_FR.pdf, Accesat în 18.07.2025.

Cyrillic Alphabet mandatory (2021), *The law to be adopted: Cyrillic Alphabet mandatory*, https://www.b92.net/eng/news/society.php?yyyy=2021andmm=08anddd=27andnav_id=111549. Accesat în 11.07.2025.

Damjanovski, Ivan (2022), *Analysis of public opinion on North Macedonia`s accession to the European Union (2014-2021)*, Konrad Adenauer Foundation in the Republic of North Macedonia Institute for Democracy "Societas Civilis" – Skopje, https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2022/02/A5_Analysis-of-public-opinion-on-North-Macedonias-accession-to-the-European-Union-2014-2021ENG-1-1.pdf, Accesat în 14.07.2025.

Damjanovski, Ivan (2025), *Analysis of public opinion on North Macedonia's accession to the European Union (2014-2024). Public Opinion Analysis Paper No. 3/2025*, Konrad Adenauer Foundation in the Republic of North Macedonia Institute for Democracy "Societas Civilis" – Skopje, https://idscs.org.mk/en/2025/02/06/analysis-of-public-opinion-on-eu-accssesion-eng/, Accesat în 12.07.2025.

Džankić, Jelena (2015) *Citizenship in Bosnia and Herzegovina, Macedonia and Montenegro: effects of statehood and identity challenges*, Routledge

European Commission. (2024), *North Macedonia 2024 Report*. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/5f0c9185-ce46-46fc-bf44-82318ab47e88_en?filename=North%20Macedonia%20Report%202024.pdf, Accesat în 21.07.2025.

European Western Balkans (2017), *Macedonia and Bulgaria sign Treaty on friendship, good neighbourliness and cooperation*, https://europeanwesternbalkans.com/2017/08/01/macedonia-bulgaria-sign-treaty-friendship-good-neighbourliness-cooperation/, Accesat în 31.07.2025.

Flóra, Gábor (2011), "*Identitate şi ideologie naţională: o perspectivă socio-istorică (National identity and ideology: a socio-historical perspective)*", în Balogh Brigitta, Bernáth Krisztina, Bujalos István, Adrian Hatos, Murányi István (coord.), *Identitate europeană, naţională şi regional. Teorie şi practică (European identity, national and regional. Theory and practice)*, Oradea: Partium Publishing.

IPSOS (2024), *Western Balkans Regional Poll,* The survey was conducted on behalf of the International Republican Institute's Center for Insights in Survey Research by IPSOS, https://www.iri.org/resources/western-balkans-regional-poll-february-march-2024-full/, Accesat în 24.07.2025.

Koneska, Cvete (2017), "*On peace negotiations and institutional design in Macedonia: social learning and lessons learned from Bosnia and Herzegovina*" în Peacebuilding, 5, 12, p. 36-50.

Marusic, Sinisa Jakov (2017), *Macedonia, Bulgaria Set to Sign Historic Friendship Treaty*, Skopje, July 31, 2017, Balkan Insight, https://balkaninsight.com/2017/07/31/macedonia-bulgaria-set-to-sign-historic-friendship-treaty-07-28-2017/, Accesat în 31.07.2025.

McCrudden, Christopher (2006), *Consociationalism, equality and minorities in the Northern Ireland Bill of Rights debate: the inglorious role of the OSCE high commissioner for national minorities*, în John Morison, Kieran McEvoy, Gordon Anthony (ed), *Judges, transition and human rights cultures*, Oxford: Oxford University Press.

Ministry of Foreign Affairs (2025), *„NATO Relations"*, https://www.mfa.gov.mk/en/page/7/nato-relations, Accesat în 31.07.2025.

Morrison, Kenneth (2018), *Nationalism, Identity and Statehood in Post-Yugoslav Montenegro*, Bloomsbury Publishing Plc.

Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa (2017), Francesco Martino, *Bulgaria and Macedonia, good neighbours?*, https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Bulgaria/Bulgaria-and-Macedonia-good-neighbours-181841, Accesat în 11.07.2025.

Phillips, David L. (2022), *Bulgaria, North Macedonia Should Enhance Relations*, New York, July 21, 2022, Balkan Insight, https://balkaninsight.com/2022/07/21/bulgaria-north-macedonia-should-enhance-relations/, Accesat în 11.07.2025.

Piacentini, A. (2020), *Ethnonationality's Evolution in Bosnia Herzegovina and Macedonia: Politics, Institutions and Intergenerational Dis-continuities*. Switzerland: Palgrave MacMillan. DOI https://doi.org/10.1007/978-3-030-39189-8.

Polgár István József and Brie, Mircea (2024), *General trends and evolutions from the past century regarding the perception of the Romanian-Hungarian border in the context of the European territorial cooperation. The case of Bihor and Hajdú-Bihar counties*, în Birte Wassenberg (ed.), *Frontières en mouvement (Frontem): Which Models of Cross-Border Cooperation for the EU? A comparative analysis from a Euro- Atlantic perspective*, Peter Lang Éditions Scientifiques Internationales - P.I.E., Bruxelles, p. 497-528.

Prespa Agreement (2018), *Macedonia - Greece Agreement. Full Text of the agreement signed in Prespa on June 17th, 2018*, https://vmacedonia.com/politics/macedonia-greece-agreement.html, Accesat în 17.07.2025.

Ringdal, Kristen; Albert Simkus & Ola Listhau (2007), "*Disaggregating Public Opinion on the Ethnic Conflict in Macedonia*", în International Journal of Sociology, 37, 3, p. 75-95.

Serbia (2021), *Serbia vrea să consolideze statutul 'alfabetului chirilic' şi identitatea naţională*, (*Serbia wants to strengthen 'Cyrillic alphabet' status and national identity*), *AGERPRES*. https://www.agerpres.ro/politic-ex/2021/09/15/serbia-vrea-sa-consolideze-statutul-alfabetului-chirilic-si-identitatea-nationala--780150. Accesat în 11.07.2025.

Sivignon, Michel (2009), *Les Balkans. Une géopolitique de la violence,* Belin

Sorrells, Jennifer L. (2025), *Perception is All That Matters: A Study of Media Use and the Journalist's Perspective on the Ethnic Divide in North Macedonian and Why It Matters*, în *SEEU Review,* The Journal of South East European University, Volume 20 Issue 1, p. 125-135 DOI: https://doi.org/10.2478/seeur-2025-0031

Székely István Gergő & István Horváth (2014), "*Diversity recognition and minority representation in Central and Southeast Europe: a comparative analysis*", în Nationalities Papers, 42, 3, p. 426-448.

Testorides, Konstantin (2025), *EU's Costa calls on North Macedonia to change constitution over impasse with Bulgaria*, https://www.ekathimerini.com/politics/foreign-policy/1269823/eus-costa-calls-on-north-macedonia-to-change-constitution-over-impasse-with-bulgaria/, Accesat în 13.07.2025.

Treaty (2017), *Bulgaria and The former Yugoslav Republic of Macedonia*, *Treaty of friendship, good-neighbourliness and cooperation between the Republic of Bulgaria and the Republic of Macedonia*. Skopje, 1 August 2017, https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/55013/Part/I-55013-08000002804f5d3c.pdf, Accesat în 31.07.2025.

Trenchov, Daniel (2012), "*The Future of the Western Balkans Integration within the EU*", în Analytical Journal 4/2, p. 1–12;

U.S. Census Bureau (2025), "*International Database*", https://www.census.gov/data-tools/demo/idb/#/dashboard?dashboard_page=country&COUNTRY_YR_ANIM=2025&CCODE_SINGLE=MK&subnat_map_admin=ADM1&CCODE=MK&menu=countryViz&COUNTRY_YEAR=2025, Accesat în 31.07.2025.

Velinovska, Anamarija; Sofeska, Ana (2025), *EU Integration in 2024: From European dream to Macedonian reality*, Konrad Adenauer Foundation in the Republic of North Macedonia Institute for Democracy "Societas Civilis" – Skopje, https://idscs.org.mk/en/2025/02/10/eu-integration-in-2024-from-european-dream-to-macedonian-reality/, Accesat în 31.07.2025.

Visoka, Gëzim; Elvin Gjevori (2013), "*Census politics and ethnicity in the Western Balkans*", în *East European Politics*, 29, 4, p. 479-498.

CZU: 323.285:336:340.13(100) https://doi.org/10.59295/pas2025.15

INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK FOR COMBATINGTHE FINANCING OF TERRORISM

Cristina EJOVA

Alexandr EJOV[26]

Abstract. ***Countering the financing of terrorism has become a central element of international security policy in the 21st century. This article analyzes the international legal framework regulating this field, tracing its evolution from the adoption of the 1999 International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and subsequent UN Security Council resolutions, including 1373 (2001) and 2462 (2019), to the development of universal standards by the Financial Action Task Force (FATF). At the regional level, attention is given to the European Union's directives, the Council of Europe's Warsaw Convention of 2005, and the OSCE's initiatives. The article shows how these mechanisms complement each other and strengthen cooperation between states. A separate focus is placed on the Republic of Moldova, which has aligned its legislation with FATF recommendations and EU directives through Law No. 308/2017 and the creation of a Financial Intelligence Unit. The study concludes that an effective response requires combining global, regional, and national approaches. The article argues that only a multi-level approach, global, regional, and national, can ensure an effective response to evolving threats.***

Keywords: *terrorist financing, international law, FATF, UN, EU directives, Council of Europe, OSCE, Republic of Moldova.*

Terrorism, viewed as a socio-political and financial-economic threat, remains one of the most complex problems of the modern era faced by states around the world. The activities of terrorist organizations rely heavily on financial support, the sources of which are diverse and constantly evolving. At the same time, the development of terrorism and its various forms is accompanied by a continual search for new channels of financing, which makes the study of issues related to strengthening state control, as well as measures to prevent money laundering and suppress the financing of terrorist activities, particularly relevant. Combating the financing of terrorism is one of the key priorities on the agenda of international counterterrorism cooperation.

It should be noted that the official direction of combating the financing of terrorism in international politics emerged relatively recently. Although the first international initiatives to combat terrorism began to take shape as early as 1963, official measures to counter its financing started only in 1999 with the adoption of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism.

At the same time, it is important to note that even before the official codification of international norms in this area, the issue of terrorist financing was first addressed in the Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism, adopted by UN General

[26] Doctor in Political Science, Associate Professor, Moldova State University, Faculty of International Relations, Political and Administrative Sciences, Department of International Relations. Chisinau, Republic of Moldova. e-mail: alexandr.ejov@usm.md

Assembly Resolution 49/60 of 9 December 1994. This document imposed on states the obligation to "refrain from organizing, instigating, assisting or participating in terrorist acts, from financing, encouraging or tolerating them, and to take appropriate practical measures to ensure that their respective territories are not used for the establishment of terrorist bases or training camps, or for the preparation or organization of terrorist acts directed against other states or their citizens." (United Nations. Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism, 9 December 1994).

In 1996, at a meeting of the G8 ministers, recommendations were developed instructing countries to carry out continuous monitoring and control of money transfers and the procedures for lifting banking secrecy; to intensify the exchange of information regarding the international movement of capital sent or received by organizations or groups suspected of engaging in or supporting terrorist activities; and to adopt measures to prevent the transfer of funds suspected of being intended for terrorist organizations.

In 1997, the United Nations General Assembly, through Resolution 51/210, Article 3(f), called upon states to take measures to counter the financing of terrorism (United Nations General Assembly. *Resolution 51/210: Measures to eliminate international terrorism*, 16 January 1997).

In 1999, at a session of the United Nations General Assembly, the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism was adopted, laying the foundation for the legal regulation of this issue at the international level. The Convention, signed by 132 states, classified the financing of terrorism as a criminal offense and defined the obligations of states to prevent it. In particular, the signatory states undertook to establish in their criminal legislation the criminal nature of the financing of terrorism, to participate in broad international cooperation with other state parties, and to implement specific requirements regarding the role of financial institutions in identifying and reporting activities indicative of the financing of terrorist acts (United Nations General Assembly. *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism,* adopted by resolution 54/109 of 9 December 1999).

It was in this Convention that the financing of terrorism was first formulated and recognized as an independent international crime, establishing the international legal framework for a system to counter the financing of terrorism. The Convention contains three main obligations for the states parties: the criminalization of the financing of terrorism; international cooperation on issues related to the financing of terrorism; and the introduction of requirements for financial institutions to identify and report facts indicating the financing of terrorist acts. A key advantage of the Convention is the formal establishment of the term "financing of terrorism."

Immediately after the terrorist attacks of September 11, the United Nations Security Council adopted Resolution 1373 (2001), which obligated states to prevent and suppress the financing of terrorism, as well as to freeze the assets of individuals and organizations involved in terrorist activities. This document became the foundation of the international legal framework for combating terrorism and set the course for the further development of regulatory measures in this field.

Subsequently, taking into account new forms of threats, Resolution 2199 (2015) was adopted, which prohibits trade with terrorist organizations in oil, cultural property, and

other resources used by them as sources of financing. This document played a key role in limiting the economic base of extremist structures.

The next important resolution, 2253 (2015), strengthened the sanctions regime against ISIL (Daesh), Al-Qaeda, and individuals and organizations associated with them. It significantly expanded the range of measures aimed at freezing assets, monitoring financial flows, and preventing any form of material support for terrorist groups.

Resolution 2462 (2019) is of particular importance, as it reaffirmed the need to freeze the assets of terrorists and related organizations while drawing states' attention to the identification of the most vulnerable economic sectors. In particular, it emphasized the necessity of monitoring non-financial sectors – such as construction, raw materials, and pharmaceuticals – which may be used to finance terrorist activities.

One of the most important milestones in the international fight against the financing of terrorism was the adoption on October 6, 2001, of the Action Plan to Combat the Financing of Terrorism, approved by the finance ministers of the G7 countries (G7 Finance Ministers and Central Bank Governors. *Action Plan to Combat the Financing of Terrorism*, 6 October 2001). Within the framework of this document, the Financial Action Task Force (FATF) was assigned a coordinating role in developing and implementing international standards aimed at detecting and disrupting financial flows associated with terrorist activities.

The significance of the FATF can hardly be overstated: this organization plays a fundamental role in shaping and promoting standards for combating the financing of terrorism. An important feature of its work is the involvement of a wide range of actors in world politics – both traditional and non-traditional – and coverage of all levels of interaction: national, regional, and global. Moreover, the standards developed by the FATF have been recognized by other international organizations and are of a universal nature, which ensures their global application.

Shortly after the events of September 2001, on October 31, the FATF – established in 1989 on the initiative of the G7 countries and the European Commission to combat money laundering – officially expanded its scope of activity to include issues related to the financing of terrorism. In an emergency procedure, the organization developed and published the Special Recommendations, which supplemented the existing list of 40 core Recommendations, thereby forming a comprehensive system of international standards in the field of anti-money laundering and countering the financing of terrorism (AML/CFT) (Financial Action Task Force (FATF). *Special Recommendations on Terrorist Financing.* Paris: FATF/OECD, 2001).

Thus, the financing of terrorism was recognized as a distinct area requiring systematic legal and organizational regulation at the international level. At the same time, this issue was closely integrated into the existing regulatory framework for combating money laundering, which became the foundation for the formation of a comprehensive regime – the Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism system (Melkumyan, 2019: 107).

Today, 205 states participate in the activities of the FATF. These states not only officially recognize the seriousness of the threats posed by the financing of terrorism but also actively implement the international standards developed by the organization within

their national systems of financial control and monitoring. This ensures a coordinated international approach to preventing the use of financial infrastructure for the support of terrorist activities.

An important confirmation of the legitimacy and significance of the FATF Recommendations came from the documents of the UN Security Council. In particular, Resolution No. 1526 of January 30, 2004 (United Nations Security Council. *Resolution 1526. 2004*), calls upon states to strengthen measures to combat the financing of terrorism through the implementation of recognized international codes and standards, including measures to control the activities of non-profit organizations and informal money transfer mechanisms. Although the FATF is not mentioned directly in this resolution, it is clear from the context that it refers specifically to its Special Recommendations VI and VIII (Financial Action Task Force. *Special Recommendations on Terrorist Financing.* Paris: FATF/OECD, 2001), which address both alternative remittance systems and risks within the non-profit sector.

A year later, in UN Security Council Resolution 1617 of July 29, 2005 (United Nations Security Council. *Resolution 1617 2005*), the FATF Recommendations were explicitly designated as international standards mandatory for implementation by UN member states. Their strategic importance was further confirmed in the UN Global Counter-Terrorism Strategy of September 8, 2006, in which these recommendations were identified as key instruments in the fight against terrorism (Section 2, paragraph 10) (United Nations General Assembly. *UN Global Counter-Terrorism Strategy: Resolution A/RES/60/288,* 8 September 2006).

The key characteristics of an effective system for combating money laundering and terrorist financing are set out in the Recommendations of the Financial Action Task Force (FATF) and can be summarized as follows:

1. Criminalization of acts related to money laundering and terrorist financing;
2. Establishment of mechanisms for the freezing, seizure, and confiscation of proceeds and other assets connected to money laundering and terrorist financing;
3. Implementation of requirements for financial and non-financial institutions, as well as certain professional sectors (such as lawyers, notaries, and accountants), to comply with anti-money laundering and counter-terrorist financing regulations;
4. Creation of a financial intelligence unit authorized to detect and analyze suspicious financial transactions;
5. Development of an effective system for monitoring compliance with legislation in this area;
6. Strengthening domestic and international cooperation channels to facilitate information exchange and coordination of efforts to combat money laundering and terrorist financing.

Thus, one can speak of the completion of an important stage in the formation of the international normative architecture for combating money laundering and the financing of terrorism (AML/CFT). The FATF has been institutionally recognized as the central actor in developing standards and technologies aimed at blocking the financing of terrorist structures. Its activities have received confirmation and support from other international organizations, while the standards it has developed have acquired a universal

character, applicable at the national, regional, and global levels. Moreover, the collective approach, embracing both traditional (states and international institutions) and non-traditional participants in international politics, has become the foundation of the stability and effectiveness of the measures implemented (FATF. *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations.* Paris: FATF/OECD, 2012).

According to FATF experts, terrorists and the organizations that support them use the same methods as criminal groups to launder money. Some of these methods include smuggling cash (both by couriers and in large shipments); structuring, depositing, or withdrawing funds from bank accounts; purchasing various types of monetary instruments (such as traveler's checks, bank drafts, or money orders); and using credit or debit cards and wire (or postal) transfers. Members of terrorist groups and organizations exploit the financial and banking systems of a country in the same way as other criminal entities, in order to make it more difficult for financial intelligence units to trace the origins of the resources being used. Therefore, the international community is developing similar countermeasures against both money laundering and the financing of terrorism.

At the same time, alongside the universal mechanisms developed by the UN and FATF, the European Union has made a significant contribution to the institutionalization of efforts to combat the financing of terrorism, embedding the relevant norms in its own legal acts. Multilateral efforts to counter terrorism within the European Union began under the framework of European Political Cooperation, initiated in the 1970s. At this stage, the activities of member states were primarily focused on forming a unified position within the "third pillar" to reduce the activity of domestic terrorist organizations. However, at that time, the issue of terrorist financing had not yet received adequate attention.

The starting point for the actual legal regulation of issues related to undermining the economic foundations of terrorism at the level of the European Union can be considered October 26, 2005, when the Council of the EU, together with the European Parliament, adopted Directive 2005/60/EC "On the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing" (the so-called "Third Directive").

The Directive reflected a trend toward clarifying the concepts of "money laundering" and "terrorist financing" based on an expanded list of predicate offenses preceding the process of income legalization. It was believed that a broader range of criminally punishable acts included among the predicate offenses would make it possible to detect suspicious transactions more effectively and ensure more productive cooperation between EU member states and institutions in this field (Rodríguez Izquierdo Serrano, 2010: 531-550).

This made it possible to uncover the financial architecture of terrorist activity, identify the sources of incoming funds, and emphasize that financing can be carried out not only through illicit proceeds but also via entirely legitimate channels – such as charitable foundations, commercial operations, the gambling industry, and other forms of economic activity (Ridley & Alexander, 2012: p. 40-51).

In parallel with this regulatory development, a new anti–money laundering regulation was adopted in 2005, which for the first time included a definition of terrorist financing as "the provision or collection of funds by any means, directly or indirectly, with the intention that they be used, or in the knowledge that they will be used, to commit one

of the offenses listed in Framework Decision 2002/475/JHA" (Council of the European Union. *Council Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism*).

In the following years, this regulatory framework was supplemented and modernized. For example, Directive (EU) 2015/849 not only updated financial thresholds and included online gambling within its scope, but also introduced a mandatory risk assessment (Article 7), which EU member states must take into account when developing national financial control mechanisms (European Parliament and Council. *Directive (EU) 2015/849* of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for money laundering or terrorist financing). The Directive also established obligations for credit and financial institutions, as well as for certain professional categories – auditors, accountants, tax advisors, notaries, lawyers, and real estate agents – to detect and report suspicious transactions related to terrorist financing. The regulatory scope was further extended to include traders in goods for transactions exceeding €10,000 and providers of gambling services.

Another significant step was the adoption of Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 "on combating terrorism", which replaced Framework Decision 2002/475/JHA. The Directive expanded criminal liability for acts such as encouragement, training, and financing of terrorism, and established the criminalization of "traveling for terrorist purposes." It also strengthened measures for information exchange and inter-state cooperation, while establishing special safeguards for the protection and support of victims of terrorism.

Subsequent changes were reflected in Directive (EU) 2018/843, which expanded the range of obliged entities to include providers of exchanges between virtual and fiat currencies, custodial wallet providers, as well as participants in the art market for transactions exceeding €10,000, including those conducted through free ports. The Directive also established the requirement for public access to information on the beneficial owners of companies, maintained in national registers, and tightened rules on the use of anonymous prepaid cards by lowering transaction limits and restricting the use of cards issued outside the EU.

Overall, European regulation in this area emphasizes two key elements: the necessity of information exchange between institutions and inter-agency cooperation at both the national and international levels.

Despite significant efforts, Europol, in its Terrorism Situation and Trend Report (2018), notes that the use of cryptocurrencies by terrorist organizations remains at a low level (Europol. *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT 2018)*).

However, the following year, the IOCTA 2019 report highlighted a trend toward the convergence of cybercrime and terrorism, including the potential use of cryptocurrencies and digital platforms for propaganda, recruitment, and the financial support of terrorist activities (Europol. *Internet Organised Crime Threat Assessment*).

In addition to the European Union's efforts in legal regulation, the Council of Europe has emerged as a significant regional actor in combating the financing of terrorism, having developed its own comprehensive treaty-based framework.

The main legal instrument of the Council of Europe in the field of combating the financing of terrorism is the 2005 Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (Council of

Europe. *Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism*). At the Council of Europe Ministerial Conference held on 16 May 2005 in Warsaw, Poland, a new version of the Strasbourg Convention was adopted and opened for signature. This document became the first multilateral international treaty covering not only the prevention of money laundering but also aspects related to the suppression of terrorist financing.

The Convention established a number of key provisions, including the ability to suspend suspicious financial transactions related to terrorist financing and money laundering; the strengthening of information exchange between national financial intelligence units; and the expansion of international cooperation in responding to requests from foreign competent authorities to block transactions.

Combating the financing of terrorism occupies a significant place in the work of the Council of Europe, which considers this aspect an integral part of protecting human rights and upholding the rule of law. Within this framework, the Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL) was established to monitor states' compliance with their obligations and to develop recommendations for improving national systems. MONEYVAL operates in close coordination with the FATF, the UN, and other international bodies, ensuring the consistency and universality of the standards applied.

In addition, the Council of Europe develops practical guides, methodological recommendations, and conducts mutual evaluations of member states. Special attention is given to vulnerable economic sectors, the implementation of mechanisms for financial transaction transparency, and the strengthening of the capacity of national financial intelligence units. All of this makes the Council of Europe one of the leading regional actors in the field of international efforts to combat the financing of terrorism.

Alongside the Council of Europe, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) plays an important role in shaping international standards for combating the financing of terrorism. Unlike the Council of Europe, which focuses primarily on the development of treaty-based and legal instruments, the OSCE serves as a unique platform for dialogue, experience sharing, and the coordination of practical measures among participating states in this field.

The fight against the financing of terrorism is considered one of the strategic priorities of the Organization and is enshrined in the OSCE Consolidated Conceptual Framework for Combating Terrorism, adopted by the Permanent Council on 7 December 2012 (PC.DEC/1063) and approved on the same day by Decision No. 4/12 of the 19th Meeting of the OSCE Council of Ministers (OSCE Permanent Council. *Decision No. 1063: OSCE Consolidated Framework for the Fight against Terrorism,* 7 December 2012). These documents emphasize that "international terrorist acts depend on the financial resources that may fall into the hands of terrorists" and express the conviction of the "urgent necessity to strengthen international cooperation among states in developing and adopting effective measures to prevent the financing of terrorism and to suppress it through the prosecution and punishment of those involved."

It should be noted that the OSCE focuses not only on general political commitments but also on the development of practical tools for participating states. Within its frame-

work, specialized seminars and training sessions are regularly conducted to strengthen the capacities of national financial supervisory authorities, financial intelligence units, and law enforcement agencies. In addition, the OSCE actively cooperates with the FATF, the Council of Europe (through MONEYVAL), and the UN, ensuring the alignment of regional and global efforts (Lyzhenkov: 2021).

The OSCE's work on identifying and addressing vulnerabilities in financial systems is of particular importance. The Organization emphasizes the risks associated with the use of alternative remittance systems, electronic payments, and virtual currencies, as well as the importance of enhancing the transparency of non-profit organizations, which may be used as channels for financing terrorist activities.

Thus, the OSCE functions not only as a political platform for harmonizing approaches but also as a practical mechanism supporting participating states in establishing a resilient system to combat the financing of terrorism, combining efforts at both regional and global levels.

In recent years, the international community has continued to deepen legal and institutional measures in the field of combating the financing of terrorism. Since 2020, under the auspices of the FATF, approaches to assessing risks related to the use of virtual assets have been significantly updated, and requirements for ensuring the transparency of ultimate beneficiaries have been strengthened. Particular attention has been paid to combating terrorist financing through new digital channels, including cryptocurrency platforms, decentralized finance (DeFi) technologies, as well as crowdfunding and dark web operations.

To enhance the effectiveness of financial monitoring, international standards have been implemented for the transmission of information on virtual asset transactions (the so-called "Travel Rule"), and information exchange between countries has been expanded through mechanisms such as the FATF, the Egmont Group, Europol, and Interpol. FATF reports published in 2022 and 2024 emphasize the need to adapt national AML/CFT systems to rapidly evolving technological realities, as well as to the threats posed by the involvement of informal and alternative payment systems in terrorist financing.

Mutual evaluations of states' compliance with AML/CFT standards have also continued, resulting in certain jurisdictions being listed as high-risk countries. The efforts of international bodies have been aimed not only at improving the regulatory framework but also at providing practical support to states in developing and implementing effective mechanisms for identifying, tracking, and disrupting terrorist financing channels.

Turning from the analysis of universal and regional norms to the national level, it is important to note the efforts of the Republic of Moldova, which has adapted international standards for combating money laundering and the financing of terrorism into its national legislation. In complement to the international legal framework, the Republic of Moldova has strengthened a coherent and adaptable legislative system for preventing and combating the financing of terrorism, reflecting its commitments to FATF and European Union standards. Although the risks are considered relatively low, given its status as a transit country and the absence of perception as a terrorist target, Moldovan authorities actively support global efforts to combat terrorism.

The national legal framework is primarily represented by Law No. 308/2017 on the Prevention and Combating of Money Laundering and the Financing of Terrorism, which

transposes Directive (EU) 2015/849 and provides for the establishment of the Office for Prevention and Fight against Money Laundering, an independent public authority responsible for collecting, analyzing, and reporting suspicious transactions. Other relevant legal acts include the Law on Financial Institutions No. 550-XIII/1995, regulations of the National Bank of Moldova, and those concerning the non-bank financial market. Supporting these measures, in 2017 a National Risk Assessment Report on Money Laundering and Terrorist Financing was developed with the support of the World Bank, later used by reporting entities to assess risks and implement appropriate precautionary measures.

Currently, liability for the financing of terrorism is an integral part of both international and national criminal law. Moldova's national legislation is continuously updated and improved to address emerging challenges, particularly changes in the methods used to finance terrorist organizations, including the use of cryptocurrencies and other innovative financial instruments.

CONCLUSIONS

Thus, the development of the international legal framework for combating the financing of terrorism demonstrates a progressive strengthening of normative and institutional capacity at both global and regional levels. At the universal level, the key elements are the standards of the Financial Action Task Force (FATF), as well as UN conventions and resolutions, which have established the foundation of legal regulation amid evolving threats and digitalization.

Regional organizations have complemented this foundation with their own normative and institutional practices. The European Union, for instance, has developed directives aimed at harmonizing the legislation of member states and introducing a risk-based approach to identifying and disrupting terrorist financing channels. The Council of Europe, in turn, initiated the adoption of the 2005 Strasbourg Convention, which established a comprehensive mechanism for combating money laundering and the financing of terrorism and provided a basis for international cooperation through the MONEYVAL mechanism. The OSCE has served as an important political and institutional platform for coordinating the approaches of participating states, supporting the strengthening of national authorities' capacities, enhancing the transparency of financial operations, and developing practical tools to counter terrorist financing.

In this context, the Republic of Moldova demonstrates a commitment to implementing international and regional standards into national legislation. The adoption of Law No. 308/2017 on the Prevention and Combating of Money Laundering and the Financing of Terrorism, which transposes the provisions of EU Directive 2015/849, the establishment of the Office for Prevention and Fight against Money Laundering, and the conduct of a national risk assessment with the participation of international partners all reflect the state's consistent policy aimed at enhancing the effectiveness of measures to detect, disrupt, and prevent channels of terrorist financing.

Overall, the modern system for countering terrorist financing represents a multilevel structure in which the universal mechanisms of the UN and FATF, regional efforts by the EU, the Council of Europe, and the OSCE, as well as the national strategies of

individual states, complement each other, forming a coordinated and comprehensive model of global security.

BIBLIOGRAPHY

Council of Europe. *Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism* (ETS No. 198, Warsaw, 16 May 2005). Strasbourg: Council of Europe, 2005. Disponibil: https://rm.coe.int/168008371f [Accesat: 07.08.2025].

Council of the European Union. *Council Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism*. Official Journal of the European Communities, L 164, 3.7.2002. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32002F0475 [Accesat: 07.08.2025].

European Banking Authority. *Factsheet on Countering Terrorist Financing*, 2024. Disponibil: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/2024-12/c728d13c-6235-47bd-8d2b-9f6760fa647a/Factsheet%20on%20Countering%20Terrorist%20Financing.pdf [Accesat: 07.08.2025].

European Parliament and Council. *Directive (EU) 2015/849* of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for money laundering or terrorist financing. Official Journal of the European Union, L 141, 5.6.2015. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849 [Accesat: 07.08.2025].

European Parliament and Council. *Directive (EU) 2017/541* of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541 [Accesat: 07.08.2025].

Europol. *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT 2018)*. The Hague: Europol, 2018. Disponibil: https://www.europol.europa.eu/publications-documents/terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2018 [Accesat: 07.08.2025].

Europol. *Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA 2019)*. The Hague: Europol, 2019. Disponibil: https://www.europol.europa.eu/publications-documents/internet-organised-crime-threat-assessment-iocta-2019 [Accesat: 07.08.2025].

FATF. *Emerging Terrorist Financing Risks*. Paris: Financial Action Task Force, 2015. Disponibil: https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf [Accesat: 07.08.2025].

FATF. *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations*. Paris: FATF/OECD, 2012. Disponibil: https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf [Accesat: 07.08.2025].

Financial Action Task Force (FATF). *Special Recommendations on Terrorist Financing*. Paris: FATF/OECD, 2001. Disponibil: https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Special-Recommendations-Terrorist-Financing.html [Accesat: 07.08.2025].

G7 Finance Ministers and Central Bank Governors. *Action Plan to Combat the Financing of Terrorism*, 6 October 2001. Disponibil: https://www.imf.org/external/np/g7/100601.htm [Accesat: 07.08.2025].

Lyzhenkov, A. (2021, June 22). *OSCE in the context of international efforts to counter the financing of terrorism*. International Affairs. Disponibil: https://www.mid.ru/ru/press_service/1752/ [Accesat: 07.08.2025].

Melkumyan, K. Effektivnost deyatelnosti Gruppy razrabotki finansovyh mer borby s otmyvaniem deneg (FATF) v protivodejstvii finansirovaniyu terrorizma: dis. … kand. polit. nauk. Moskva, 2019, s. 107.

OSCE Permanent Council. *Decision No. 1063: OSCE Consolidated Framework for the Fight against Terrorism,* 7 December 2012. Disponibil: https://www.osce.org/files/f/documents/7/5/98008.pdf [Accesat: 07.08.2025].

Republica Moldova. *Codul penal al Republicii Moldova* nr. 985 din 18.04.2002, art. 279 – Finanțarea terorismului. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128633&lang=ru [Accesat: 07.08.2025].

Republica Moldova. *Legea nr. 308 din 22.12.2017 privind prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului.* Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110062&lang=ru [Accesat: 07.08.2025].

Ridley, N., & Alexander, D. C. (2012). Combating terrorist financing in the first decade of the twenty-first century. *Journal of Money Laundering Control*, 15(1), pp. 40–51.

Rodríguez Izquierdo Serrano, M. (2010). El terrorismo en la evolución del espacio de libertad, seguridad y justicia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 36, pp. 531–550.

United Nations. *Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism*, 9 December 1994. Disponibil: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/terrdec1.shtml [Accesat: 07.08.2025].

United Nations General Assembly. *Resolution 51/210: Measures to eliminate international terrorism*, 16 January 1997. Disponibil: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/761/67/PDF/N9776167.pdf?OpenElement [Accesat: 07.08.2025].

United Nations General Assembly. *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism,* adopted by resolution 54/109 of 9 December 1999. Disponibil: https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-11.pdf [Accesat: 07.08.2025].

United Nations General Assembly. *UN Global Counter-Terrorism Strategy: Resolution A/RES/60/288,* 8 September 2006. Disponibil: https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/un-global-counter-terrorism-strategy [Accesat: 07.08.2025].

United Nations Security Council. *Resolution 1526 (2004).* S/RES/1526(2004). Disponibil: https://undocs.org/en/S/RES/1526(2004) [Accesat: 07.08.2025].

United Nations Security Council. *Resolution 1617 (2005).* S/RES/1617(2005). Disponibil: https://undocs.org/en/S/RES/1617(2005) [Accesat: 07.08.2025].

CZU: 327:339.9:339.138 https://doi.org/10.59295/pas2025.16

PRACTICAL APPLICATION OF MARKETING TOOLS SWOT ANALYSIS AND PEST ANALYSIS IN THE DEVELOPMENT OF ECONOMIC DIPLOMACY STRATEGY

Viacheslav TSIVATY[27]

Sofiia IHNATENKO[28]

Abstract. ***The use of tools associated with marketing and business fields in the theoretical development of concepts in diplomatic studies is not a new phenomenon. SWOT and PEST frameworks have been used to analyze the effectiveness of policies, existing strategic dominants of different branches of diplomacy, etc. However, the aspect of adding these tools to diplomats' everyday arsenal, and their probable effectiveness in the age of globalization and merging of different fields of studies, is not being explored to the fullest. This article explores the possibilities and advantages of using SWOT and PEST frameworks of business analysis for strategic planning of economic diplomacy. In this article, the concepts of strategical planning of economic diplomacy, SWOT and PEST frameworks, and their modifications in relation to diplomatic strategy, are defined. The article addresses theoretical challenges, specifically the limitations of the aforementioned frameworks which are associated with particularities of information gathering in the field of diplomacy. Overall, the findings in this article conclude, that the incorporation of SWOT and PEST marketing frameworks in the formulation of economic diplomacy strategy, specifically in conditions of limited resources and reforms in governance, which necessitates prioritization and meticulous planning, such as in the case of Ukrainian economic diplomacy strategy. Therefore, the Ukrainian system of planning and strategy in the field of economic diplomacy was used as an example of the application of the marketing frameworks in this area. The theoretical conclusions of this analysis may serve as a foundation for the conceptualization of theoretical frameworks and guidelines and for the strategic reconsideration of incorporating SWOT analysis and PEST analysis into the development of economic diplomacy strategy in Ukraine.***

Keywords: *economic diplomacy, strategy, SWOT, PEST, planning.*

Economic diplomacy uses economic tools and skills to promote a country's strategic positioning and achieve its` foreign policy objectives and is performed in compliance with the country's national security framework. V. A. Vergun (Вергун, 2008) describes economic diplomacy as a multilateral activity that develops in modern conditions on a bilateral and multilateral basis and functions at the mega-, macro-, meso-, and macro-levels, respectively, reflecting the material interests of international economic and monetary and financial organizations, regions, states, sectors of the national economy, transnational corporations, business associations, and enterprises. Due to the nature of economic diplomacy, its` subjects and objects, it reacts to changes in international eco-

[27] Associate Professor of History,Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine mod.tsvh@clouds.iir.edu.ua

[28] Master's degree student, International Relations, Taras Shevchenko National University of KyivKyiv, Ukrainesofiaignatenko86@gmail.com

nomic relations. Therefore, diplomats who work in the field of economic diplomacy can use economic and marketing tools to achieve better efficiency in predicting economic developments and strategic planning.

SWOT analysis is a decision-making widely used tool for strategic planning (Pahl and Richter, 2007). This analysis requires individuals or teams to assess an entity's internal strengths (S) and weaknesses (W) relative to its external opportunities (O) and threats (T), and, in turn, formulate a strategy to guide it into the future. It provides a snapshot of the current situation within, in perspective to external circumstances. SWOT analysis does not provide insight on external factors in their full scope, especially the ones that cannot be controlled. For those factors, PEST analysis framework is used (Sabri, Gani, Shuib and Yadegaridehkordi, 2018: 35). It is a comprehensive framework that examines six key areas: political (P), economic (E), social (S) and technological (T). By conducting a PEST analysis, entities can better understand their current and potential areas of influence, identify potential risks and opportunities, undertake strategic planning, and make more informed decisions.

To conduct SWOT and PEST analysis, three following prerequisites must be defined: the subject of analysis; existing goals of the subject; circumstances, in which that subject exists. The subject in this particular case is Ukrainian economic diplomacy, more specifically, its` actors. In Ukraine, the goals of economic diplomacy are achieved through the activities of the following state authorities (Закон України № 2411-VI, 2010):

1) The President of Ukraine and his administration;
2) The Verkhovna Rada of Ukraine (the leading role in the field of economic diplomacy in the Verkhovna Rada belongs to the Committee on Foreign Affairs. The Committee paid great attention to the preparation of the draft Law of Ukraine "On the Diplomatic Service", which was adopted on 07.06.2018);
3) The Cabinet of Ministers of Ukraine, represented by the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Economic Development and Trade (the Council of Exporters and Investors operates under the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine. The main tasks of the Council are to promote the participation of Ukrainian enterprises in tenders and competitions, the implementation of infrastructure and investment projects abroad, participation in exhibitions and forums, which contributes to the development of international production cooperation of domestic enterprises, an increase in Ukrainian exports, and the promotion of commercial interests of domestic companies in global markets;
4) economic departments within foreign diplomatic institutions, which monitor key trends in global financial, economic, energy, agricultural, and currency markets, measures taken by other governments regarding the import of goods into their markets, including those originating in Ukraine, international experience in regulating various areas of economic activity, cooperation between the public and private sectors in key industries, and the response of other governments to global challenges facing the world's economic, financial, and trade systems.

There are also non-governmental actors, such as large businesses, global corporations (which were founded in Ukraine), private funds and individuals, that can be considered, depending on their impact in different situations.

Ukrainian law defines general goals of economic diplomacy of Ukraine. Article 11 of the Law of Ukraine 'On the Principles of Domestic and Foreign Policy' of 1 July 2010 № 2411-VI (ver. 02.05.2025) sets out the provisions for defining political and economic goals of economic diplomacy:

- ensuring Ukraine's national interests and security by maintaining peaceful and mutually beneficial cooperation with members of the international community in accordance with generally recognized principles and norms of international law;
- ensuring, through diplomatic and other means and methods provided for by international law, the protection of Ukraine's sovereignty, territorial integrity, and inviolability of its state borders, as well as its political, economic, energy, and other interests;
- using international potential to establish and develop Ukraine as a sovereign, independent, democratic, social, and legal state, and to ensure its sustainable economic development;
- creating favorable foreign policy conditions for the development of the Ukrainian nation, its economic potential, historical consciousness, national dignity of Ukrainians, as well as the ethnic, cultural, linguistic, and religious identity of citizens of Ukraine of all nationalities;
- affirming Ukraine's leading role in the system of international relations, strengthening the international authority of the state;
- promoting international peace and security in the world, participating in a comprehensive political dialogue to enhance mutual trust between states, overcoming traditional and new threats to security;
- deepening cooperation with the North Atlantic Treaty Organization with a view to acquiring membership in this organization;
- supporting the strengthening of the role of international law in international relations, ensuring compliance with and implementation of existing principles and norms of international law, and developing new ones;
- preventing conflicts in regions bordering Ukraine and resolving existing conflicts;
- ensuring the protection of the rights and interests of Ukrainian citizens and legal entities abroad;
- creating favorable conditions for meeting the national, cultural, and linguistic needs of Ukrainians living outside Ukraine and maintaining stable relations with them;
- ensuring Ukraine's integration into the European political, economic, and legal space with the aim of acquiring membership in the European Union;
- supporting the development of trade, economic, scientific, technical, and investment cooperation between Ukraine and foreign countries on the basis of mutual benefit;
- ensuring the integration of Ukraine's economy into the global economic system with the aim of achieving full economic development and improving the well-being of the people;
- expanding international cooperation with the aim of attracting foreign investment, the latest technologies, and management experience to the national

economy in the interests of its reform, modernization, and innovative development;

- supporting Ukraine's integration into the global information space.

Thus, the main directions of domestic economic diplomacy are to support the development of trade, economic and investment cooperation between Ukraine and foreign countries on the basis of mutual benefit; to expand international cooperation to attract foreign investment into the national economy.

At the current moment, the strategic priorities of Ukrainian economic diplomacy are aimed at ensuring the stable functioning of the economy in conditions of military conflict, minimizing losses from external aggression, and supporting national economic security. An important task of economic diplomacy today is not only to ensure current economic processes, but also to create a reliable foundation for post-war reconstruction, attract foreign investment, and preserve and expand foreign economic relations for effective international economic activity (Офіційне інтернет-представництво Президента України, 2024). Financial aid is an important aspect of current strategic priorities, which expresses in form of different aid plans– Ukraine Facility Plan 2024–2027 being one of them particularly in EU (Ukraine Facility Plan 2024-2027).

Another area of economic diplomacy is the deepening of integration processes with the European Union. It was the war that became a kind of catalyst, accelerating the integration process. Therefore, the granting of EU candidate status to Ukraine and the introduction of the Fast Track regime, which allows for much faster completion of all stages and procedures for EU accession, clearly demonstrate the desire of European partners to see the country in a single European space.

The goals of Ukraine's economic diplomacy include diplomatic efforts to strengthen sanctions against Russia. Ukrainian diplomacy is actively working to engage the international community in increasing sanctions pressure on the aggressor country. This includes campaigns at the level of the European Union, the United States, the United Kingdom and other partners. The result is sanctions that limit Russia's access to financial markets, high technology and energy resources, which directly affects the state of the economy and its ability to finance military operations (Dipmission, 2018).

Evidently, current domestic circumstances affect economic diplomacy in larger capacity, than the goals defined by the law. During the war, national diplomacy became more active and proactive, the intensity and level of international relations increased, and new instruments of public diplomacy were introduced. Innovative instruments of economic diplomacy were introduced, one of them being the Nazovni platform (Міжнародна платформа економічної дипломатії Nazovni). The Nazovni International Economic Diplomacy Platform is a digital service created with the institutional and informational support of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, which helps Ukrainian businesses enter new markets with the support of representatives of Ukraine's diplomatic missions in more than 120 countries. High-level contacts with the leadership of leading countries and authoritative international organizations became regular. In turn, Kyiv is trying to expand and strengthen Ukraine's political and diplomatic presence in various regions of the world.

At the same time, the effectiveness of foreign policy is limited by a complex of internal problems, in particular a chronic shortage of qualified personnel for the For-

eign Ministry system. The problem with personnel stems from many reasons, like under established variety of professions under educational umbrella of international relations specialty or inability of Ukrainian government to provide competitive work benefits and wages that exist in the private sphere, but the biggest reason is chronic underfunding. Limited budget for economic diplomacy not only prevents qualified specialists from entering the field but also makes it difficult for employees to seek external assistance from non-state actors (Kravchuk, Lutsyshyn, 2021).

Another chronic issue within the system of the Ministry of Foreign Affairs is the ineffective way in which the responsibilities between departments are allocated. Before the large-scale reform of the ministry in 2025, the obligations of the economic department and the departments adjacent to it (ones, that work with international organizations, unions and public diplomacy) could be muffled, merged together, or even work in dissonance with each other. This situation is caused by the fact that the goals of diplomatic efforts change far more rapidly than the system can reestablish itself and adjust to new reality. The bureaucratic process of the governmental organizations makes it impossible to make swift changes parallel to the demands.

Even though the system is slow, it demands fast results due to the challenges and circumstances the country at war faces. That results in sometimes extreme time constrictions for projects and plans, which affects the outcomes of the activities conducted by the actors of economic diplomacy (Величко, 2024: 57-68).

External factors and circumstances that affect Ukrainian economic diplomacy can be analyzed using PEST (Table 1) framework. For this analysis, the external area will be limited to European Union (EU).

Table 1. PEST analysis

(P) political	(E) economic	(S) social	(T) technology
The inability of global and regional security institutions to respond adequately to the russia's aggression against Ukraine Rize of right and far-right political powers in the region Polarization of global powers and strained relations between European Union and United States Lack of determination and political will in foreign policy due to domestic instabilities and election periods	Militarization of economy Economic turbulence due to political instability and migration Restructure of logistics and resources such as oil and gas due to sanctions and trade bans Distrust of Ukrainian goods, especially in agricultural products	Societal "tiredness" from the war, growing skepticism towards immigrants Dispersion of attention towards other conflicts Fear of escalation Expectation of peacekeeping efforts from governmental officials and regional organizations	Innovations in military and defense technology Development of alternative energy production Increased investment in the defence sector and increased sector's budget

Political factors (Table 1) are defined by four aspects of geopolitical situation. The UN Security Council's work on Ukraine is blocked by the aggressor country. Russia, using its veto power, has turned the UN Security Council into a platform for unproductive discussions and a tribune for manipulation (Nichyporenko, 2024: 348-353). At the same time, humanitarian missions of the UN and the International Red Cross have no access to the occupied territories. Speaking about the effectiveness of the system of international institutions in general, it should be noted that in the context of escalating crises in different regions of the world, growing confrontation between the democratic world and authoritarian countries, the consensus mechanism in making important decisions has become ineffective. Thus, the veto devalues and paralyses the activities of international institutions, not only the UN Security Council and the OSCE. This also applies to the EU and NATO.

The rise of right and far-right political powers in Europe is undeniable – Italy, Finland, Slovakia, Hungary, Croatia and the Czech Republic have right-wing parties in government, recent elections in Poland ended with the win of Karol Nawrocki, who is backed by the right-wing Law and Justice party (PiS) and support from influential US Republicans. The rise of right parties can be associated with rise of populism, Euroscepticism and anti-Ukrainian policies. On the other hand, right political powers in Western Europe so far took a more active pro-Ukrainian stance.

The divide of policies and goals between EU and United States deepens with the presidency of Donald Trump and is manifested by public outrage during his visits to Europe, controversial statements and trade tariffs (European Commission, 2025: 61).

Outlining the external factors affecting Ukraine, the lack of determination and political will of some allied countries has to be noted. In particular, this concerns the provision of military assistance to Ukraine and its accession to NATO. This prolonged indecision of the allied countries has cost Ukraine casualties on the frontline and among the civilian population. Unfortunately, even today, the reluctance of partner states to get involved in a military conflict with Russia affects the pace and volume of military assistance to Ukraine.

This can be explained by a number of reasons – fear of getting involved in a conflict with an unpredictable aggressive nuclear empire, uncertainty about the foreign policy of the new US president, the remaining illusions about the possible 'pacification' of the aggressor country, socio-economic difficulties and fatigue from the long war, the intensification of right-wing populist forces in Europe, etc.

Economic factors (Table 1) can be interpreted as threats and as opportunities. Militarization of economy of different EU countries boosts production of heavy weaponry, which opens up opportunities for purchasing for Ukraine. Also, military spending boosts military aid. At the same time, the militarization can promote weapon hoarding and cut off deals regarding high demand machinery, like artillery or air-defense technology.

Political turbulence, war and Euroscepticism caused experts to be more pessimistic and conservative and forecast recession in Europe in 2024, but EU nearly avoided it (Lipovsky, 2024). Forecasts in 2025 are more optimistic, but still reserved, considering the geopolitical situation, previous risks and new ones, e.g. US tariffs. Pressures on the supply chain and logistics eased in 2025, and prices of oil and gas are also lower than expected (Coi, 2024).

The European Union is one of Ukraine's main trading partners in the agricultural sector. About 30% of Ukraine's agricultural products are exported to the EU, including grains, oil, honey, berries, poultry, eggs, and organic products. However, even with conditional 'trade liberalization' (Autonomous Trade Measures, ATM), access to the EU market is a challenge that includes quotas, certification, technical regulations and customs specifics. In addition to EU limitations, there are also political reasons to block Ukrainian goods. Autonomous trade measures do not provide for a clear mechanism that would limit the ability of individual EU member states to set their own terms of trade. For example, Hungary has not lifted restrictions on imports and transit of Ukrainian agricultural products even after the introduction of restrictive measures by the EU. At the same time, some countries remain dissatisfied with the established rules. In autumn of 2024, for example, Bulgaria called on the European Commission to completely stop imports of Ukrainian eggs to the EU. For 2025, EU and Ukraine negotiated a regulation from European Commission, that defines quotas and limits for Ukrainian agricultural products that are imported to EU. After that, they will be regulated by Article 29 of the Association Agreement (European Commission Regulations (EU) 2020/761 and (EU) 2020/1988).

When assessing external trends, experts also point to the negative factor of the complication of the social situation in Europe (Table 1), the growing 'fatigue' from the war in Ukraine, in combination with the activation of right-wing forces. These unfavorable trends are caused by a number of internal and external factors, including economic problems caused by the war in Ukraine, social stratification, complex internal political processes, and migration pressure, including the large-scale influx of refugees from Ukraine. The propaganda by populists and Russian propaganda also affect how European society views Ukraine (Kiess, 2023).

The escalation of conflict situations in various regions of the world is diverting the attention of European society. For the most part, the dispersion of attention is directed towards the ongoing war in the Middle East. Despite the fact that at the end of November 2024, Israel and Lebanon, with the assistance of the United States, signed an agreement on a permanent cessation of hostilities, the tense situation in the region remains. In particular, the problem with the supply and distribution of humanitarian aid in the Gaza Strip has become critical. At the same time, there are hardly any grounds to talk about the immediate prospects for reconciliation between Israel and Iran. This protracted war is diverting the attention and resources of the collective West, with powerful US and EU naval contingents deployed in the region. At the same time, the capture of Damascus by the armed opposition and the rapid fall of the Assad regime in Syria are destroying Russia's and Iran's geopolitical ambitions in the region.

In reaction to rapid increase in military spending, innovations and attention towards defense, society reacts with the fear of escalation of the Russia`s war on Ukraine to a global one. This legitimate fear drives population to pressure their representatives and politicians into peacekeeping policies. These actions drive populistic narratives in politics. A direct consequence is the initiation of pseudo-peacekeeping plans to end the war in Ukraine in the global discourse, which do not meet Kyiv's interests. Unfortunately, in recent years, there have been many peace initiatives, some of which looked like a smokescreen to get their own dividends from the war in Ukraine. Some high-profile

statements and proposals were mostly opportunistic and populist in nature. For example, in his speech on the occasion of the 79th anniversary of the end of the Second World War in Europe, Slovak President P. Pellegrini called for peace talks with Russia, 'to talk about a ceasefire, about peaceful scenarios'. He suggested Bratislava as a venue for such talks, as it 'has experience of such a summit' (Fornusek, 2024).

Military and defense technology innovations is probably one of the biggest opportunities for Ukrainian diplomacy in the context of technological factor of PEST framework (Table 1). Ukraine has been described as a testing ground for innovations and experimental technologies by officials. Private sector also expresses interest in defense innovations. Daniel Ek, the founder of Spotify, has invested €600 million in German defense startup Helsing. The company develops drones with artificial intelligence and is already supplying them to Ukraine. Prima Materia, an investment company founded by Daniel Ek and one of Spotify's first investors, Shakeel Khan, made its first significant investment in Helsing in 2021 (Bradshaw and Levingston, 2025). The investment company is increasing its investment in Helsing to €1.37 billion in 2025. Helsing also has orders from Germany, Sweden, and the UK. The company is currently worth €12 billion and is among the top 5 fastest growing companies in Europe. The startup is planning to go public, which will make its finances public and allow investors with different portfolios to buy shares.

Energy production in EU is diversified with a focus on renewable energy sources. In 2023, renewable energy accounted for the largest share of energy production in the EU, making up 46% of the total. Nuclear energy was the second largest source at 29%, followed by solid fuels at 17%, natural gas at 5%, and crude oil at 3%. However, ability to produce energy and import dependency differs from country to country (Domashenko M., Yu, S.V., Yu, T.M. and Domashenko V, 2021: 48-53).

In 2023, Malta relied exclusively on renewable energy for its energy production, meaning it did not produce any other type of energy. Additionally, renewable sources accounted for at least half of energy production in 15 other EU countries, with particularly high shares in Latvia (99.4%), Portugal (98.0%), and Cyprus (96.5%). Nuclear energy played a major role in France (72% of total national energy production), Slovakia (65%), and Belgium (59%). Solid fuels were the dominant energy source in Poland (67%), Estonia (59%), and Czechia (43%). Natural gas had the highest share in the Netherlands (41%), Romania (35%), and Ireland (31%), while Denmark had the largest share of crude oil at 30% (Eurostat, 2025).

Regarding energy imports by EU countries in 2023, the highest shares of oil and petroleum imports were observed in Cyprus (96%) and Malta (88%). Natural gas accounted for 36% of energy imports in both Hungary and Italy. Solid fossil fuels made up 15% of imports in Poland and Slovakia. Estonia (28%) and Luxembourg (16%) had the highest shares of electricity imports, while Denmark (9%) and Sweden (6%) recorded the largest shares of imported renewable energy. Overall, energy imports dependency rate in EU amounted for 53%. Most of those imports came from United States, Norway, Saudi Arabia, Kazakhstan, and the United Kingdom.

Information derived from PEST analysis can be extrapolated and interpreted in SWOT analysis, specifically in external factors of threats and opportunities. Factors are

described as an opportunity or a threat by the factor of probability of them turning better (P_1) or worse (P_2) multiplied by their importance for Ukrainian economic diplomacy (Weight (Bi), which is described as a number 1-5).

Table 2. Threats and opportunities analysis

№	Factors	Weight Bi	Opportunity		Threat	
			Probability (P_1)	P_1 * Bi	Probability (P_2)	P_2 * Bi
1	2	3	4	5	6	7
1	The work of UNSC and OSCE is blocked by russia`s veto power	2	0,3	0,6	0,7	**1,4**
2	The rise of right and far-right political powers in Europe	3	0,45	1,35	0,55	**1,65**
3	The lack of determination and political will of some European countries	3	0,35	1,05	0,65	**1,95**
4	Production of heavy weaponry is boosted	4	0,75	**3**	0,25	1
5	The weapons are being hoarded	2	0,45	0,9	0,55	**1,1**
6	Negotiations regarding quotas and limits for importing Ukrainian agricultural products to EU	2	0,8	**1,6**	0,2	0,4
7	European society's attitude towards Ukraine and refugees	3	0,55	**1,65**	0,45	1,35
8	Global destabilization and conflicts	2	0,35	0,7	0,65	**1,3**
9	Society pressures officials to perform peacekeeping efforts	2	0,3	0,6	0,7	**1,4**
10	Exponential innovations are produced in military and defense sector	4	0,85	**3,4**	0,15	0,6
11	Private sector drives innovation in the military field	3	0,8	**2,4**	0,2	0,6
12	Restructure of energy imports by EU	3	0,65	**1,95**	0,35	1,05
				14		**8,8**

The analysis of threats and opportunities shows that Ukrainian economic diplomacy experiences more factors of opportunity (14), than threats (8,8). However, that does not necessarily indicate a 100% chance of favorable outcome, and internal factors also must be analyzed in order to create a complete SWOT matrix. Internal factors (strengths and weaknesses) of Ukrainian economic diplomacy can be visualized by their influence (Weight (Bi), which is described as a number 1-10), and their importance (Factor (*i*), which is a number 0-1).

Table 3. Strengths and weaknesses analysis

№	Factors	Weight, Bi	Factor, i	Bi * i
1	2	3	4	5
	Strengths	-	-	-
1	National diplomacy is more active and proactive, the intensity and level of international relations increased	8	0,3	2,4
2	Ability to use new instruments of public diplomacy	8	0,3	2,4
3	Non-governmental actors become more impactful	6	0,1	0,6
4	Governmental reforms that make economic department within Ministry of Foreign Affairs more effective	6	0,2	1,2
5	Cooperation of Ukrainian businesses and funds with international ones	7	0,1	0,7
	Weaknesses	-	-	-
1	Chronic shortage of qualified personnel for the Foreign Ministry system	9	0,4	3,6
2	Chronic underfunding	7	0,3	2,1
3	Ineffective system of allocation of responsibilities between departments	7	0,2	1,4
4	Constricted time limits for projects	7	0,1	0,7

Combining Table 2 and Table 3 results in the SWOT matrix.

Table 4. SWOT matrix

S STRENGTHS	W WEAKNESSES
• National diplomacy is more active and proactive, the intensity and level of international relations increased (2,4) • Ability to use new instruments of public diplomacy (2,4) • Non-governmental actors become more impactful (0,6) • Governmental reforms that make economic department within Ministry of Foreign Affairs more effective (1,2) • Cooperation of Ukrainian businesses and funds with international ones (0,7)	• Chronic shortage of qualified personnel for the Foreign Ministry system (-3,6) • Chronic underfunding (-2,1) • Ineffective system of allocation of responsibilities between departments (-1,4) • Constricted time limits for projects (-0,7)
O OPPORTUNITIES	**T THREATS**
• Production of heavy weaponry is boosted (3) • Negotiations regarding quotas and limits for importing Ukrainian agricultural products to EU (1,6)	• The work of UNSC and OSCE is blocked by russia`s veto power (-1,4) • The rise of right and far-right political powers in Europe (-1,65)

• European society's attitude towards Ukraine and refugees (1,65) • Exponential innovations are produced in military and defense sector (3,4) • Private sector drives innovation in the military field (2,4) • Restructure of energy imports by EU (1,95)	• The lack of determination and political will of some European countries (-1,95) • The weapons are being hoarded (-1,1) • Global destabilization and conflicts (-1,3) • Society pressures officials to perform peacekeeping efforts (-1,4)

The initial SWOT matrix (Table 4) serves as a visualization tool. In order to realize all the strategies presented by the research, TOWS matrix will be utilized. TOWS matrix is a logical continuation of SWOT analysis, that identifies four strategic groups: Strengths – Opportunities (SO), Strengths – Threats (ST), Weaknesses – Opportunities (WO), and Weaknesses – Threats (WT), otherwise known as Maxi-Mini, Maxi-Mini, Mini-Maxi, and Mini-Mini, respectively (Ravanavar, 2012: 87-90).

SO situation: Maxi-Maxi strategy

The best possible scenario in this analysis: innovations in the military and defense technology are produced and are effective, other weaponry is produced and is open to be purchased or granted, Ukrainian economic diplomacy is proactive and works at a high level of international relations, cooperates with public diplomacy and uses its instruments.

Strategy in this scenario constitutes in mainly finding ways to diversify the ways economic diplomacy uses its strengths to maximize opportunities. For example, it can utilize non-governmental actors in form of paradiplomacy to influence European society's attitude towards Ukraine and Ukrainian refugees. In addition to that, this situation allows economic diplomacy to expand on its factors that have potential but are underdeveloped, like cooperation with business.

ST situation: Maxi-Mini strategy

This situation represents a powerful diplomatic force in a difficult external environment. The goal of a Maxi-Mini strategy is to maximize the strengths while reducing threatening environment through these strengths. The most threatening aspects in this analysis would be the lack of determination and political will of some European countries to support Ukraine in its pursuit of fighting and the rise of far-right political powers in Europe.

Effective and consistent national diplomatic force and reforms, that are tailored to tackle these existing problems are the biggest part of the strategy of going through the challenging environment of skepticism of populistic political powers towards Ukraine. Wide-spread tactics, involving the instruments of public diplomacy, that are targeted towards general population, are shown to be effective for swaying public opinion towards being more favorable to Ukraine in general, which in turn helps to sway the political powers, too.

WO situation: Mini-Maxi strategy

The Mini-Maxi strategy presents a complete opposite of the ST situation, with the opportunities used to their maximum capacity to minimize the weaknesses. In this cir-

cumstance, the vulnerabilities (weaknesses) are more prominent, meanwhile environment gives many options to fix them. The plan should include taking advantage of these possibilities while minimizing or addressing institutional shortcomings.

For example, a situation in which European defense sector and private investors are interested in military innovations, testing new technology in Ukraine, and are proactive in their approach, it negates the necessity of more diplomatic staff. That staff can be allocated to different causes and goals, increasing the effectiveness of the whole department. External factors cannot directly fix the internal problems and vulnerabilities; however, they can provide a more favorable environment to foster an effective force of economic diplomacy in the system of the Ministry of Foreign Affairs.

WT situation: Mini-Mini strategy

Mini-Mini strategy is the most pessimistic scenario imaginable within the limitations of TOWS matrix. In the business sphere, this scenario results in a collapse of the firm or its merging with another in order to stay afloat without much prospect of growth. In the case of economic diplomacy, it exists in a hostile external environment, and its internal vulnerabilities are amplified and limit its ability to function effectively and adequately.

This strategy requires minimization of both weaknesses and threats. In the most extreme situation, the Ministry of Foreign Affairs will have to stop prioritizing economic diplomacy as a separate part of the diplomatic force in general and demote it to being a part of other departments, as it was before the department f economic diplomacy was established. This will reinforce other departments at a cost of pursuing the strategy of economic diplomacy and help them through the period of unfavorable environment.

The limitations of this matrix allow for only those four distinct scenarios to exist. It has to be stated that the factors described in the model all exist simultaneously, and the aforementioned tactics are mostly used to prepare for extreme situations. Other usage of this tool positions it as a visualization technique, that allows a change of perspective and finding new ways to use internal factors to influence the external environment and find new combinations for tackling existing tasks. To fully utilize the possibilities of SWOT analysis, the second matrix should be produced, that directly compares the comparative weight of the internal and external factors (columns 5 and 7 of Table 2, column 5 of Table 3), but in order to create it, more precise calculations have to be used, and the internal factors of strengths and weaknesses have to be graded not within themselves, but comparative to their alternatives. If for business, those alternatives would be the competitors, than for economic diplomacy it would be alternative ways of conducting the goals of economic diplomacy, stated in the Law, using different governmental and non-governmental instruments. Later research should expand on the ideas presented.

Conclusions.

The conducted research demonstrates that the application of SWOT and PEST frameworks, traditionally associated with business and marketing analysis, provides valuable insights for the formulation of strategies in the field of economic diplomacy. Their adaptation to diplomatic practice enables a structured assessment of internal and external factors, identification of strategic priorities, and the elaboration of alternative

scenarios under conditions of uncertainty. The analysis confirms that the adaptation of SWOT and PEST frameworks to the field of economic diplomacy is not only theoretically sound but also practically valuable for strategic planning in conditions of uncertainty and resource limitations. For Ukraine, these tools provide a structured approach to prioritizing objectives, aligning diplomatic initiatives with available capacities, and mitigating risks posed by both internal vulnerabilities and external threats.

The SWOT and PESTLE analyses reveal that while Ukraine's economic diplomacy operates in an unfavorable geopolitical environment characterized by external aggression, instability of international institutions, and growing populist tendencies in Europe, it also benefits from unprecedented opportunities—technological innovations, increased international attention, and integration processes with the European Union. Nevertheless, internal challenges, such as chronic underfunding and lack of qualified personnel, continue to limit the potential of Ukraine's economic diplomacy, demanding systematic reforms and more effective coordination between state and non-state actors.

From a policy perspective, several conclusions can be drawn. First, Ukrainian economic diplomacy must continue to institutionalize the practice of strategic analysis, ensuring that decision-making processes are based on systematic assessments rather than ad hoc responses. This requires embedding SWOT and PEST frameworks into the regular work of the Ministry of Foreign Affairs. Second, internal weaknesses—particularly chronic underfunding, insufficient staffing, and bureaucratic inefficiencies—should be addressed through targeted reforms, with priority given to human resource development and improved coordination between departments and with non-governmental actors. Third, opportunities identified through PEST analysis, such as integration with the European Union, increased demand for military innovations, and the proactive role of private and non-state actors, must be leveraged through proactive engagement and institutional partnerships.

Finally, in the context of ongoing external aggression, the value of strategic foresight becomes paramount. By systematically applying SWOT and PEST analyses, Ukraine can better anticipate shifts in the international environment, adapt its strategies to rapidly changing circumstances, and safeguard its national interests. The combination of both analytical frameworks not only visualizes the current state of Ukrainian economic diplomacy but also provides methodological tools for anticipating and adapting to rapid changes in the external environment. This underlines the necessity of strategic planning that incorporates flexibility, prioritization, and proactive engagement of diverse actors. The practical use of such frameworks can therefore contribute to strengthening the institutional capacity of Ukrainian diplomacy, enhancing its resilience, and ensuring the effective pursuit of national interests under complex conditions of global uncertainty.

Future research should further refine the methodology by incorporating quantitative assessments and comparative approaches, in order to adapt business-derived tools more comprehensively to the particularities of diplomatic practice.

BIBLIOGRAPHY

Bradshaw, T. and Levingston, I. (2025). Spotify's Daniel Ek leads €600mn investment in German drone maker Helsing. *Financial Times* (online). Available at: https://www.ft.com/content/cdc02d96-13b5-4ca2-aa0b-1fc7568e9fa0 (Accessed 18 Aug. 2025).

Coi, G. (2024). Mapped: Europe's rapidly rising right. *Politico* (online). Available at: https://www.politico.eu/article/mapped-europe-far-right-government-power-politics-eu-italy-finalnd-hungary-parties-elections-polling/ (Accessed 18 Aug. 2025).

Dipmission.com.ua. (2018). Цілі та задачі – МІЖНАРОДНА ДИПЛОМАТИЧНА МІСІЯ. (online). Available at: https://dipmission.com.ua/ua/goals-and-objectives/ (Accessed 19 Aug. 2025).

Domashenko, M.D., Yu, S.V., Yu, T.M. and Domashenko, V.S. (2021). Development of Alternative (Clean) Energy Sources: The EU Experience. *Business Inform*, 4(519), pp.48–53. doi:https://doi.org/10.32983/2222-4459-2021-4-48-53

European Commission (2025). *European Economic Forecast. Spring 2025*. Institutional paper, 318 (European economy), pp.59–61. doi:https://doi.org/10.2765/5652264

European Commission. Amending Implementing Regulations (EU) 2020/761 and (EU) 2020/1988 as regards tariff rate quotas for products originating in Ukraine in 2025. (online). Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:L_202501132 (Accessed 5 Jun. 2025).

Fornusek, M. (2024). Slovak president-elect suggests hosting Ukraine-Russia peace talks in Bratislava. *The Kyiv Independent* (online). Available at: https://kyivindependent.com/slovak-president-suggests-hosting-ukraine-russia-peace-talks-in-bratislava/

Kiess, J. (2023). Euroscepticism and Local Far-Right Mobilization via Telegram in Light of the Fundamental Transformation of the Public Sphere. *Political Studies Review*. doi:https://doi.org/10.1177/14789299231190731

Kravchuk, N. and Lutsyshyn, O. (2021). Strategic Dominants of the Economic Diplomacy in the Context of the Asymmetric Global Development. *Economic Analysis*, 31(1), pp.57–68. doi:https://doi.org/10.35774/econa2021.01.057

Lipovsky, B. (2024). Recession in Europe: Forecast, Market Impact, and Economic Outlook %. *CE Interim* (online). Available at: https://ceinterim.com/recession-in-europe-forecast-market-impact-outlook/ (Accessed 18 Aug. 2025).

Nichyporenko, G.V.. (2024). Veto power of the UN Security Council members as a tool for blocking the UN activities. Uzhhorod National University Herald. Series: Law. 2. 348-353.

Pahl, N. and Richter, A. (2007). *SWOT Analysis - Idea, Methodology And A Practical Approach*. Scholarly Research Paper ed. GmbH, Norderstedt Germany: Druck und Bindung: Books on Demand.

POLITICO. (2023). Eurozone fell into recession as energy prices soared. (online). Available at: https://www.politico.eu/article/eurozone-is-in-a-technical-recession/ (Accessed 18 Aug. 2025).

Ravanavar, G. (2012). Strategic Formulation Using Tows Matrix – a Case Study. *International Journal of Research and Development*, 1(1), pp.87–90.

Sabri, S., Gani, A., Shuib, L. and Yadegaridehkordi, E. (2018). *COMRAP 2018. First National Conference on Multidisciplinary Research and Practice (COMRAP) 2018*. pp.34–39. Available at: https://www.researchgate.net/publication/341190360_COMRAP_2018 (Accessed 19 Aug. 2025).

Shedding light on energy in the EU. *Eurostat* (online). Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/energy-2025#about-publication (Accessed 18 Aug. 2025).

Ukraine Facility Plan 2024-2027. (online). Available at: https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/ (Accessed 19 Aug. 2025).

Величко, К.Ю. (2024). Економічна дипломатія України в умовах війни. *Економічна стратегія і перспективи розвитку сфери торгівлі та послуг: зб. наук. праць*. Харків: ДБТУ, 2(36), pp.64–75.

Вергун, В.А. (2008). Економічна дипломатія в системі чинників міжнародної конкурентоспроможності України. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*, (74, ч.1), pp.150–154.

Міжнародна платформа економічної дипломатії Nazovni. Офіційний портал КМДА - Головна. (online). Available at: https://kyivcity.gov.ua/biznes_ta_litsenzuvannia/mizhnarodna_platforma_ekonomichno_diplomati_Nazovni/ (Accessed 18 Aug. 2025).

Офіційне інтернет-представництво Президента України. (2024). Від нашої спільної роботи залежить, яка зброя в руках у наших воїнів – виступ Президента на нараді керівників закордонних дипломатичних установ України 'Воєнна дипломатія: стійкість, зброя, перемога'. (online). Available at: https://www.president.gov.ua/videos/vid-nashoyi-spilnoyi-roboti-zalezhit-yaka-zbroya-v-rukah-u-n-6833 (Accessed 19 Aug. 2025).

Україна. Верховна Рада України. (2010). Про засади внутрішньої і зовнішньої політики Закон України № 2411-VI (онлайн), 1 липня. Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text (Accessed 19 Aug. 2025).

CZU: 327(478):061.1 EU:341.23 https://doi.org/10.59295/pas2025.17

IMPLEMENTING AQUIS COMMUNITAIRE- JUDICIAL AND ADMINISTRATIVE REFORM IN ROMANIA. MOLDOVA`S EUROPEAN PATH- INTERSTATE COOPERATION

Letiția Mihaela MORAR[29]

Abstract. ***Stable democracies have emerged in Central and Eastern Europe. Both the existing Member States and the forthcoming members benefit from the European political stability. This stability is rooted in common European values: democracy, the rule of law, respect for human rights and the protection of minorities. On the basis of political and economic stability, the enlarged Union will be better equipped to confront global challenges.***

This means an opportunity for the candidate countries to improve their living standards and their prospects in global competition. In the same time, it shall add heaviness to the EU's external relations, in particular to the development of a common foreign and security policy, a more coherent approach regarding the neighbouring countries. Improved cooperation between current and future Member States will help combat international crime and terrorism (Heather Grabbe, 2002: 249-268).

In the process of integration, the focus is on the capacity to implement EU laws and policies (the so-called acquis Communautaire).

The paper aims to examine the Romanian path to the statute of Member State, the technical progress in the area of justice, as well as the EU's accession conditionality devices. In the same time, it shall make a comparison with the situation of the Republic of Moldova, as regarding the enforcement of administrative and judicial capacity, in particular in the context of border management, fight against fraud, corruption, money laundering and organised crime.

Key words. *Aquis Communautaire, rule of law, democracy*

Towards the enlarged European Union

The Aquis Communautaire has been defined having into consideration the EU enlargement, as the body of the Community`s regulation existing at the moment of accession (Verhoeven, 2003: 147). Articles 2(1)5 and 3(1) TEU clearly consecrates *the Acquis* as the most important constitutional core of the Community/Union legal system,

In 1993, the Copenhagen European Council opened up the standpoint of enlargement to include the countries of Central and Eastern Europe by adopting the so called ¬Copenhagen criteria¬, that has been designed as containing three political elements completing the existing legal provisions from that time:

- The stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities
- The existence of a functioning market economy, as well as the capacity to manage with competitive pressure and market forces within the EU
- The ability to take an obligation of membership, including adherence to the aims of political, economic and monetary Union. (Kochenov, 2005:15)

[29] Lector, doctor, Universitatea BolyaiBabeș, Cluj, e-mail: letitia.morar@ubbcluj.ro

According to Article 49 (1) TEU, The European Commission is entitled to issue Opinions on Application for membership. Moreover, the Commission was enabled to prepare annual reports regarding the progress of the candidate States in fulfilling the Copenhagen criteria on a case-by-case basis, containing recommendations concerning the opening of negotiation and general valuation on satisfying the Copenhagen criteria (for instance, in 2003 for reports were drafted: For Romania, Bulgaria and Turkey).

The EU subsequently launched the courageous project regarding pre-accession strategy that has guided and sustained the candidates' preparations for membership. In this manner, the system of the Copenhagen based conditionality was enhanced by the Accession Partnerships (Hillion, 2002: 414-415).

In striving to fulfil the EU's accession criteria and adopting the EU's regulatory framework, candidates have been able to accelerate domestic reforms at the same time as they have been preparing for EU membership.

Article 49 TEU is providing a full regulation of the enlargement procedure, namely the actors involved in the process, their competences and the chronology of the enlargement proceedings. Alongside the Applicant States and the Member States, the legal provision nominates the EU participants in the process: the Council (ruling on the application and taking a unanimous decision concerning enlargement), the Commission (which should only be consulted in the process) and the European Parliament (that gives acceptance with an absolute majority of its members).

Without aiming to analyse extensively the process of integration, the present paper work is concentrating upon the most crucial principle of enlargement, namely the full acceptance of *the acquis Communautaire,* pointing the Romanian evolution in this regard, as well as the comparison with the situation of the Moldavian European direction. The main rule remains that accession cannot give any derogation for the Candidate states, their unique possibility in this regard is to discuss time frame of the incorporation of the acquis (Becker, 2001: 15).

Romanian path to the European integration – gradual institutional, judicial reforms

Romania signed the Treaty of Association to the European Union on 1st of February 1993, which came into force on 1st of February 1995, in June 1995 Romania presenting the official application for EU Membership *(https://ue.mae.ro/en/node/1455*). Therefore, Romania was the third of the ten countries that officially applied for adhering: Hungary, Poland, Slovakia, Leetonia, Estonia, Lithuania, Bulgaria, Check Republic, and Slovenia.

From the point of view of the candidate State The treaty itself designates the country's commitment to the agreement's principles and goals, initiating a process of legal and practical alignment with the existing member.

As regarding the European Union, the treaty represents the legal framework, the support to a new political and economic system that respects the rule of law and the rules of fundamental human rights, including minorities, practicing a multiparty system based on democratic elections, but also the support to build a free market economy (Coord. M. Costea şi F. Costea, 2007: 41).

In June 1995, Romania has adopted the Snagov Declaration, signed by most of the Romanian political forces, which supported the National Strategy for Romania's EU

Accession Preparation, our country handing these two documents aimed to sustain the application.

Romanian strategy involved significant institutional reforms, legal harmonization, and economic adjustments. Key aspects included strengthening administrative capacity, particularly in public administration, and ensuring alignment with the Schengen acquis for border control and visa procedures.

The European Commission analysed Romania's EU accession request, developing and publishing, on June 22, 1997, the Opinion on the Request of Romania's EU Accession, on the base of the Copenhagen criteria. The Commission`s conclusion was largely unfavourable. Even if it remarked that the political action has been in the right direction, the EU Opinion released some unresolved problems related to the privatization area, strengthening the legal regime and consistency of economic policies, regarding competition and the adoption of the acquis Communautaire.

As a response, Romania launched in the same year, 1997, the National Programme for the Adoption of the Acquis Communautaire, supported by all political parties and formations. (Înălțărău, C, Maha S, 2010: 75). This is because the member States are biund to carry out the obligations imposed by the EC Treaty and secondary lgislation made thereunder. The legal impact of Community law in the Member states hoowever, derives from its capacity, indeed its tendency, to give rise to rights in individual which national courts are bound to safeguard, (Arnull A, Dashwood A, Dougan M, Ross M, Spaventa E and Wyatt D – *European Union Law, Fifth Edition,* Sweet and Maxewll – London 2006: 127-128)

In this document, Romania announced its intentions to create a functional market economy, tight control of the frontiers, stable macro-economic framework, and consolidation of the legislative framework regarding the property rights, legal uncertainty in general, etc.

An important part of this legal document was focused on the justice and home affairs field and strengthening administrative capacity, the importance of implementing an appropriate public administration reform.

The accomplishments of the Romanian Government were uncertain and as a consequence, Romanian state was not included in the group of "The Luxembourg countries" in December 1997. The European Council from Luxembourg decided the convocation in the spring of 1998 of an Intergovernmental bilateral conference for the beginning of the negotiations with Cyprus, Hungary, Poland, Estonia, Czech Republic and Slovenia. Despite the Luxemburg failure, Romania continued the dialogue with the EU, so that the launching of "The National Programme for the Adoption of the Aquis Communautaire" was followed by further interinstitutional discussions.

Romania submitted a revised version of its National programme for the Adoption of the Acquis (NPAA) on 14 June 1999. It sets out a timetable for achieving priorities and intermediate objectives, based on the first Accession Partnership, as well as necessary administrative structures and financial resources.

As it had been established in Luxembourg. the incorporation of the acquis into legislation was not in itself sufficient; it would also be necessary the Candidate State ensured that it was actually applied to the same standards as those existing within the Union.

Drawing on the analysis of the Commission's Regular Report, the following short- and medium-term priorities and intermediate objectives have been identified for Romania, in order to fulfil the effectiveness criteria of implementation and application of the Acquis ((https://www.esiweb.org/pdf/romania_ap_ro_99_en.pdf):

Short term (2000)

• ***Political criteria:***

– guarantee adequate budgetary provisions for the support of children in care and undertake a full reform of the child care system as well as of provisions for the treatment of children and adults with chronic diseases and handicaps.

– strengthen dialogue between the Government and the Roma community with a view to elaborating and implementing a strategy to improve economic and social conditions of the Roma and provide adequate financial support to minority programmes.

• ***Justice and home affairs:***

– implement law on the Romanian state frontiers including the merger of the Border Guard and the Border Police; speed up the demilitarisation of the bodies subordinated to the Ministry of the Interior; strengthen border controls to prevent illegal immigration and to enable full participation in the Schengen Information System.

– upgrade law enforcement bodies and the judiciary to continue fight against organised crime, drug trafficking and corruption; ensure better coordination between law enforcement bodies.

– adopt a law on prevention and fight against corruption and establishment of an independent anti-corruption department; strengthen capacities to deal with money laundering; ratify the European convention on laundering of proceeds of crime and the European Criminal Law Convention on Corruption, sign the OECD Convention on Bribery.

– adopt law on aliens and law on refugees; increase the transparency and accelerate the application of asylum procedures.

• ***Reinforcement of administrative and judicial capacity to manage EU Funds***

– adopt and implement a law on the civil service.

– - PHARE 2 , ISPA 3 and SAPARD 4 : further develop the National Development Plan and the Rural Development Plan; adopt the legal, administrative and budgetary framework (audit manual and audit trail) to programme and manage ISPA and SAPARD, including the introduction of environmental impact assessments and EU compatible public procurement rules for projects co-financed by Community Funds; establish a functioning paying agency for SAPARD.

– - improve the functioning of the judiciary including: (i) adoption of a new penal code; (ii) adoption of the law on penal procedure; (iii) limit the use of pre-trial detention; (iv) facilitate access to legal advice and representation, (v) extend the court information system to all courts (vi) improve the enforcement of civil judicial decisions.

– start to introduce a programme-oriented budgeting system allowing for multi-annual commitments, strengthen the budget execution process, improve reve-

nue collection and fiscal mobilisation; strengthening of the Public Procurement Department in the Ministry of Finance.

– - complete the legislative framework for internal and external financial control; strengthen the central organisation within the Ministry of Finance for harmonising internal audit/control units in spending centres; and introduce "functional independence" for national internal controllers/auditors at both central and decentralised levels and "ex-ante" financial control.
– - start preparation for the introduction of the performance audit and audit methodology by the Courts of Auditors.

Medium Term:

• **Political criteria**

– consolidate reform and improve the conditions for the children in care.
– - continue to implement strategy to improve economic and social conditions of the Roma; implement measures aimed at fighting discrimination (including within the public administration); foster employment opportunities and increase access to education.
– - complete the demilitarisation of the police and the bodies subordinated to the Ministry of Interior.

• ***Justice and home affairs:***

continue progressive alignment of visa legislation and practice with that of the EU.

- adopt and apply the international instruments related to the fight against drug trafficking, in particular the Agreement Illicit Traffic by Sea, implementing Article 17 of the UN Convention against Illicit Trafficking in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances.

- reinforce the independence of judiciary, introduce objective criteria for recruitment and career development. - continue the fight against trafficking in women and children

• ***Reinforcement of administrative and judicial capacity to manage EU Funds***

-implement a comprehensive public administration reform programme with a view to improving the capacity of the public administration to implement and manage the acquis.

- ensure training of prosecutors, judges and lawyers in EU law. - strengthen public financial control functions through the provision of adequate staff, training and equipment.

- strengthen the Romanian statistical system with a view to reach compliance with EC norms and standards.

In the meantime, through the entry into force of the Treaty of Amsterdam in May 1999, the political criteria defined at Copenhagen have been essentially consecrated as a constitutional principle in the Treaty on European Union. Article 6(1) of the consolidated Treaty on European Union declaims: "The Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms and the rule of law." Accordingly, Article 49 of the consolidated Treaty stipulates that "Any European State which respects the principles set out in Article 6(1) may apply to become a member of the Union." These

principles were later accentuated in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, that was proclaimed at the Nice European Council in December 2000.

Having into consideration the advancement, the historic moment came in 10 - 11 December 1999 in Helsinki, when the European Council decided to begin (starting with February 2000) bilateral intergovernmental negotiations with Romania, Slovakia, Latvia, Bulgaria and Malta. (Ivan A, 2004:74).

The preparations of the Helsinki European Council were made in Viena (11-12 December 1998) when the Council had invited the Commission to draft a Report on the candidate countries, which was issued in 1999. The official launch for negotiations was mainly based on this Commission Report that had into consideration Romania`s favourable political attitude vis-a vis Kosovo crisis.

Terms for adopting and implementing the Acquis Communautaire were adopted, including the transitional arrangements, which were strictly limited by time and conditions of application. There are 31 negotiating chapters due to the division (for methodological reasons) of the Acquis Communautaire.

The negotiations with Romania officially started in February 16, 2000. The government concluded in May 26, 2000 the discussions for 5 chapters: small medium enterprises, science and research, education, professional training and youth, foreign relations and common foreign and security policy. Documents were drafted with regard to: competition, statistics, trade law, consumer protection, culture, audio and visual, telecommunications and technologies information, customs union as well as the policy in the field of transports.

Unfortunately, the stage of negotiations with the European Union have emphasized the lack of experts in various fields of integration. We can add also the insufficient coordination at the level of the central administration. Soon it had been realized at the level of UE that the Helsinki decision was a political one, Romania suffering severe economical, administrative and judicial delays.

Nevertheless, beginning with 2001 we can observe an improvement of the negotiation process and a clearer strategy, facts emphasized by the reports of the European Institutions. (Puscas, V, 2003: p. 5-11) The institutional reform of Nice included Romania in the future enlarged European Union, but these aspects were not sufficient in the broader context of integration.

Regrettably, the slow economic progress, the lack of a judicial and economic framework consistent with EU requirements, postponed the integration deadline of Romania. The free access in the Schengen area beginning with 2002 was a positive signal that Romania had started to make progresses, especially regarding the control of the borders and the adoption of the legislation compatible with that of EU in this field of action.

The European Commission Country Report from 2002 regarding Romania underlined the progress of the economy, but unlike Bulgaria, Romania did not receive the status of a functional market economy, which is an important criterion in order to close the negotiations with the European Union.

The same legal situation was emphasized by the Commission Report from 2003, recalling for further progress and effective reforms (2003 Regular Report on Romanian's progress towards accession on European Union site, www. europa.eu.int, p.121).

Romania continued to fulfil the politic criterion. In the same time the country has made economical progresses and structural reforms and has advanced towards the adoption of the Aquis Communautaire, it took actions against inflation but had severe problems with the corruption, which affected the entire Romanian society. Nevertheless, positive actions were observed with regard to the inflation control, some measures of fight against corruption The fight against corruption constituted a fundamental criterium for the adherence both to EU and NATO. This was the reason the reason in 2002, by the Emergency Ordinance No 43/2002, the National Prosecutor's Office against Corruption had been established, as a specialized judicial body.

Its cautious judicial activities were diminished by the Decision No 235/2005 of the Constitutional Court, that consecrated that this structure can no longer realise the inquiry of parliamentarians. Therefore, what represented the essence of grand corruption, passed from the competence of this specialized body to the attributions of the ordinary Prosecutor's Office, namely the Prosecutor's Office attached to the High Court of Cassation and Justice (https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/62055).

The European Union continuously criticized these changes, the limited efforts and results of this judicial body. The text of the Emergency Ordinance had been amended in 2006. The Prosecutor's Office changed into the National Direction against Corruption, recovering the attributions regarding the inquiries of the parliamentarians (https://www.dna.ro/cadrul_legal.xhtml).

Even if the 2003 Report concluded that Romania had a weak administrative capacity in order to implement the adopted legislation, simultaneously emphasized a number of positive initiatives that had been launched over the last year to reform the public administration and the judiciary.

For example, the Civil Servant Statute was revised and a major reorganisation of the court system was launched. Even if the judicial system slowly improved by considering human rights and fundamental freedom protection, the right to a fair trial, still needed to improve the management of cases and the consistency of judgements as well as to increase the independence of the judiciary.

Legislative progress has been perceived in the areas of justice and home affairs and especially so in migration, asylum and judicial co-operation in civil and criminal matters. However, this required the i strengthening of the implementation capacity in almost all areas, as should inter-agency co-operation. Many agencies and institutions involved in law enforcement were confronted with staff shortages, which will also require enhanced training capacity. In this regard, Romania had to continue to develop a further strategy to address reform of the policy and legislative process.

Progress was made with the restriction of the use of emergency ordinances. Laws on the freedom of information and transparency in the legislative process were also positive developments but have only been partially implemented. Constitutional reform of the parliamentary system should be accompanied by measures to increase parliamentary capacity to effectively scrutinise draft legislation. The revision of the Constitution in October 2003 contributed to streamlining the parliamentary process by giving both chambers primary responsibility for different types of legislation.

A public administration reform strategy was further launched in May 2004, covering the area of civil service reform, decentralisation and deconcentration, and policy co-ordination The establishment of the Chancellery of the Prime Minister was aimed to help to improve policy coordination and consistency, in order to strengthen local and regional governance with a view to ensuring proper implementation of the acquis at those levels.

Reforms have been noticed in a number of other areas: improving care for the disabled, reducing social exclusion, improving the social dialogue. While the proposals to reform the Penal Code are positive developments, further efforts were needed to strengthen the freedom of expression.

Progress has been registered as regarding protection of ethnic minorities (especially the Roma ethnics). The situation of Roma people constituted a concern for the EU even from the opening of the accession procedure. In its 1997 Opinion on Romania's application for EU membership, the Commission emphasized:" even if the Hungarian minority seems well integrated (given the recent improvement in its situation), the same cannot be said for the Roma (gypsies), who constitute a sizeable minority in the country". Implementation of the Roma Strategy adopted in 2001 continued in the sectors of education, health, employment and relations with the police.

Romania has ratified the main human rights conventions (see annex I). In May 2004, Romania signed the Protocol No.14 to the ECHR to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention. The National Council for Combating Discrimination (NCCD) had continued its policy to prevent discriminatory actions. New legal provisions adopted in February 2004 represented further progress with the transposition of the anti-discrimination acquis. The Romanian Ombudsman also resolved complaints of the citizens whose civil rights and freedoms have been infringed by the public administration. The amendment of the constitution in October 2003 gave the Ombudsman the possibility of commenting on the constitutionality of legislation prior to its entry into force. (Regular Report on Romania's progress towards accession- 2004)

Nevertheless, the 2004 perspectives were not very positive; the yearly regular Report of the Commission Report issued in October 2004 was largely the same as that used in previous years. For each of the negotiating chapters, this Report provides a summary evaluation of the extent to which commitments made in the negotiations have been implemented, as well as an overview of transitional arrangements that have been granted. Among other aspects, it addressed the question of Romania's capacity to assume the obligations of membership, that is, the acquis as expressed in the Treaties, the secondary legislation, and the policies of the Union. In this fragment, special attention is paid to nuclear safety standards, which were emphasised by the Cologne and Helsinki European Councils. This part includes not only the alignment of legislation, but also the development of the judicial and administrative capacity necessary to implement and enforce the acquis. As in previous Reports, "progress" has been measured on the basis of decisions actually taken, legislation actually adopted, international conventions actually ratified (with due attention being given to implementation), and measures actually implemented.

As regards the economic criteria, the report also provides a dynamic, progressive evaluation of Romania's economic performance. Consequently, it had been declared a functioning market economy, despite the still pending difficult technical situation.

Romania receives the Assent of the European Parliament for the signing of the Accession Treaty even if of 31 Chapters, only 27 have been provisionally closed. The following chapters remained to be concluded: Competition policy, Environment, Cooperation in the field of justice and home affairs and chapter"Other".(https://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2004/1200/COM_SEC(2004)1200_EN.pdf)

According to the procedure (art. 49 TEU), the European democratic forum has voted on 13th April in the plenary session, on the basis of the Progress Report initiated by the EP rapporteur for Romania, Pierre Moscovici. The result of the vote in plenary was: assent – 497 votes for, 93 against and 71 abstentions. Moscovici report: 564 vote for, 59 against and 41 abstentions (https://ue.mae.ro/en/node/1455).

Romania's EU accession, as a full member, on January 1, 2007, on the basis of the yearly Regular Reports of the Commission covering the years 1998-2004. Nonetheless, some important chapters left to negotiate, such as: agriculture, competition policies, regional development policies, energy, justice and internal affairs, financial and budgetary provisions etc., which demand further political motivation and immediate reforms.

The Status of Moldova as a candidate country – Differences and Similarities with the Romanian situation. Interstate cooperation

As regarding Romania, the Acquis corresponding to Chapter 25 Customs Union – includes the Community Custom Code and its implementing rules, the Common Customs Tarriff, including trade preferences, quota and tariff suspensions, as well as related legislation, which falls within the scope of the Custom Code, such as legislation on counterfeit or pirated goods, drug trafficking and the export of cultural goods. The Acquis consists mainly of a number of instruments that ensure the functioning of the Customs Union, as well as the effective protection and control of the EU`s external borders (http://www.infoeuropa.ro/ieweb/jsp/print.jsp?cid=194&lid=1&id=199)

The provisions of the Custom Code (Law no 141/1997 and the Regulation implementing the Custom Code (Government Decision No 626/1997) were mostly harmonized with the Community custom legislation, their implementation being realized in a unitary manner.

Beginning with June 30, 2001, The Romanian state borders were administrated in accordance with a new normative act– OUG Nr 104/2001 (Emergency Ordinance No 104/2001). In this legal framework, during 2001-2005 Romania has accelerated the measures for a further alignment with the EU standards: harmonization of legislation according to the requirements of the Schengen area, the creation of flexible institutional structures, improvement of the training of border police officers within the framework of institutional agreements (twinning), the creation of joint control teams made up of border guards and custom workers, separation of EU and non EU passengers, etc. Romania has concluded agreements on the abolition of visas for the citizens of other States, establishing the regime of common border crossing points for the citizens of other States,

establishing the regime of common border crossing points and alignment with the standards of UE.

The parcourse of negotiations on Romania`s accession, as previously described, required the development of a strategy for the implementation the border standards especially with the Republic of Moldova, this border preparing to become the Easter border of the EU. The Republic of Moldova had been considered as a buffer zone– between two major geopolitical projects: The Euroatlantic one (under the aegis of NATO and EU) and the Euro Asian one (under the aegis of Russia). This mainly affected the following areas from the Romania- Moldova relationship: border traffic, granting Romanian citizenship and the signing of the bilateral treaty.

As regarding the border traffic, as a consequence, starting with July 1, Romania introduced the obligation of passports for Moldovan citizens, excluding the identity cards. As far as the visa regime is concerned, on July 1, 2004, Romania introduced the visa requirement for all ex-Soviet States, for the citizens of the Republic of Moldova it managed to postpone its introduction and finally obtain a more favourable regime (Popa, c „România vrea sa resusciteze Organizatia de Cooperare la Marea Neagra", în (Adevarul, 2005). As granting Romanian citizenship, in 2000 Romania offered the citizens of the Republic of Moldova the possibility of acquiring Romanian citizenship without any requirement related to their administrative living place, as for the other citizens.

The signing of the bilateral agreement was postponed, even if Romania was the first state that recognized the Republic of Moldova, only a few hours after the proclamation of its independence, on August 27. 1991. The treaty regarding the regime of state border, cooperation and mutual assistance in matter of border problems was only signed on November, 8, 2010 (MAE, 2010)

Meanwhile, the Copenhagen European Council of December 2002 reinforced the EU`s intention to develop new relations with its eastern neighbours, with a view to shaping an enlarged Europe (The Copenhagen European Council – 12- 13 th Of December 2002, (The conclusion of the Presidency : 7).

The solution was proposed by the European Commission in March 2003 by adopting the Communication: Wider Europe-Neighbourhood: A New framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours, namely¬ The Extended Europe: New Neighbourhood.

Essentially, The Communication offered new prospects for political and economic integration to countries that cannot be accepted as members of the EU, with the aim of creating an area of security, prosperity, sustainable development in order to ensure a stable situation at the Union`s external borders. The new set of foreign policy measures was later assembled under the name of ¬European Neighbourhood Policy¬ (ENP) in the Commission Communication of June 2004 (COM (2004) 373 final, Brussels, 12 May 2004).

The ENP was designed as a reference framework for relations between the European union and the Member States, on the one hand, and the eastern and Sothern Neighbourhood, on the other hand. It does not create new structures and obligations, but only targets to provide additional motivation, focus on priority objectives and added value for regional cooperation relations carried out within the framework of Association Agreements or partnership Cooperation Agreements Pop A, Pascariu G, Anglitoiu G, Purca-

rus A *Romania and the Republic of Moldova – Between the European Neighbourhood Policy and the Perspective of the Enlargement of the European Union*: 8).

Despite some structural deficiencies, all parliamentary parties in Chisinau supported Moldova`s participation in the ENP. Their consensus materialized in the Declaration of the Parliament of the Republic of Moldova on the political partnership for the achievment1 of the Country`s European integration objectives, adopted on March 2005. According to this declaration, Moldova`s further development can only be ensured by ¬consistently and irreversibly promoting the strategic course towards European integration¬(http://www.parlament.md/news/25.03.2005/)

As a matter of fact, this date, March 24, 2005, constitutes the first step in the integration of the Republic of Moldova into the EU largely enshrined as the primary objective of the internal and foreign policy promoted by the Moldovan Government. Nevertheless, an important concern for Moldova was related to the fact that it was admitted to ENP together with Mediterranean countries in North Africa and the Middle East that have no European aspirations and no European vocation (Chirila V, Republic of Moldova and European Neighbouring Policy, 2008).

The implementation of the Foreign Neighbourhood Policy is realized through the Actions Plans. The Individual Action Plan between the Republic of Moldova and the European Union was signed on February 22, 2005, in Brussels and despite of the previous concerns, it contains specific conditions regarding the UE accession possibility. The plans include a set of general priorities in the areas covered by the Partnership and Cooperation Agreements: Strengthening stability and improving the efficiency of democratic cooperation in the field of regional security and good neighbourly relations, in particular finding a solution to the Transnistrian conflict, border management, full implementation of WTO, establishing a constructive dialogue and effective cooperation on migration and visa arrangements in ensuring free movement , the gradual approximation of legislation, norms and standards to the acquis Communautaire, the strengthening of legal and administrative capacity (Leahu O. Cebotari S, 2012).

Nevertheless, Moldova`s path to membership of the European Union is more complicated than Romania`s one, as Moldova is confronting the unresolved Transnistrian conflict and Russia's illegal military presence on its territory. While the EU has not formally required the conflict to be resolved before accession, the situation in the Transnistrian region stances significant challenges to Moldova's ability to meet EU standards of governance, or on the rule of law and security. Accession to the EU without the Transnistrian region would raise concerns about internal and regional stability.

This unresolved conflict and the delayed settlement process have gained new importance in the context of the rapidly evolving regional security environment generated by Russia's full-scale invasion of Ukraine. Both are mediators in the Transnistrian settlement process. The invasion has significantly undermined Moscow's credibility as a mediator and underscores the urgent need for a renewed, transparent approach that reflects current geopolitical realities.

Implementation of EU law throughout the entire territory of the Republic of Moldova is impeded by the ongoing Transnistrian conflict. Neverthelss, Chișinău has demonstrated its openness and maintained a flexible internal legal framework that allows for

the granting of a defined status to the Transnistrian region. The Transnistrian conflict, although complex, demonstrates potential for resolution due to the strong historical ties between the people on both sides of the Nistru River, Tiraspol's economic connections with the EU and shifting geopolitical dynamics that could present a timely opportunity to promote a structured plan.

Chișinău must address both the Transnistrian conflict and EU integration, without following a fixed sequence, and seize every opportunity to advance in each area. Strengthening the connection between the Transnistrian region and the EU accession process, with the support of international partners, will be crucial, as it is key to advancing the conflict settlement process and to Moldova's EU integration (Cara, 2005)

The EU-Republic of Moldova Cooperation Council approved, on February 22, 2005, the document that substantiates in the form of an Action Plan the relations between Brussels and Chisinau in the short term. The Transnistrian file is given special attention, the essence of the provisions focusing on the EU's willingness to continue involvement in the settlement of the conflict „respecting the sovereignty and territorial integrity of the Republic of Moldova within its internationally recognized borders and guaranteeing respect for democracy, the rule of law and human rights." The recognition by the EU diplomacy of this very important principle took place in a context in which the federalization plans promoted by the official OSCE and Russian mediators had come to question the integrity of the Moldovan state formula. (cap.2.1.14 din Planul de actiune EU-Ucraina, disponibil la adresa http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Ukraine.pdf.)

The EU emphasized at that moment the imperative of improving cooperation along the entire Moldovan-Ukrainian border, but especially on the critical Transnistrian segment, in order to prevent the illicit flow of people and goods. Of course, it was decided the EU cannot act unilaterally, consulting and coordinating its actions with both the OSCE and the Council of Europe, and it was equally necessary to use bilateral formulas with state actors with interests in the area, namely Russia, Ukraine and Romania. Of course, at this moment this bilateral formula with Russia is highly questionable.

As regarding Romania, in order to support the European aspiration of the Republic of Moldova, it has acted on two distinct levels: bilaterally, by providing direct and constant aid to Chisinau, and, at European level, through the steps it has taken in its capacity as a future and current member of the EU.

Romania's direct involvement in the security dimension of the ENP took into account both bilateral aspects of twinning and participation in the missions that Brussels was starting to implement in the Republic of Moldova. Consequently, on the basis of the Trilateral Memorandum signed on October 7, 2005 244 , starting with December 1, 2005, at the Moldovan-Ukrainian border (with special emphasis on the southern Transnistrian segment), it was established the deployment of an EU monitoring mission, counting 65 persons (of which 50 customs officers and border guards with a renewable 2 years mandate and a budget of 7 million euros. The main objective of the mission was to combat cross-border crime and violations of the border regime. This mission represented also an opportunity for Romania after joining the EU, as a participant in the field of customs and border guards in a second stage of the mission, that en-

sured an increased and constructive visibility of the Romanian Government (Signature of EU-Moldova-2005)

The Republic of Moldova applied for EU membership in March 2022 and was granted candidate status in June 2022. Accession negotiations were formally opened in June 2024 (https://www.consilium.europa.eu/en/policies/moldova/)

All this period, the expanding relations between Romania and the Republic of Moldova were based on the application of a partnership with a European vocation, both politically and economically, established by *the Declaration on the establishment of a strategic partnership between Romania and the Republic of Moldova for the European integration of the Republic of Moldova* (2010) and *the Action Plan for the implementation of the Declaration* (2012).

April 27, 2020 marked the 10th anniversary of the signing of the *Declaration on the establishment of a strategic partnership between Romania and the Republic of Moldova for the European integration of the Republic of Moldova*. On this occasion, Romania underlined the inestimable value of the common cultural heritage, an integral part of the European heritage, which underpins the privileged relationship between Romania and the Republic of Moldova, as well as the fact that the natural place of the Republic of Moldova is in the European family.

Romania also emphasised the results of the implementation *of the Strategic Partnership* in the 10 years since its signing, including:

- the entry into force of the Association Agreement with the European Union and the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement, Romania being the first EU state to ratify it;
- liberalization of the visa regime with the European Union for citizens of the Republic of Moldova;
- taking important steps in the modernization of institutions and professionalization of public administration in accordance with European standards;
- increasing the economic exchanges and access of the products of the Republic of Moldova to the markets of the European Union, first of all, in Romania;
- multiplying the opportunities open to students, people of culture and science, as well as connecting them to the European education, culture and science area;
- operationalization of the bilateral agreement on the implementation of the technical and financial assistance program based on a non-reimbursable financial aid in the amount of 100 million euros granted by Romania to the Republic of Moldova;
- implementation of the Agreement on reimbursable financial assistance granted by Romania to the Republic of Moldova, in the amount of 150 million euros;
- construction of the Iasi-Ungheni-Chisinau gas pipeline.

Simultaneously, the contribution of the bilateral cooperation projects carried out by Romania in the Republic of Moldova to the improvement of the living conditions of all citizens of the Republic of Moldova (financing the renovation of over 1100 kindergartens; donation of 196 school minibuses for educational institutions; scholarships; training programs for teachers; summer camps for students and teachers; renovation of cultural buildings; operationalization of SMURD on the territory of the Republic of

Moldova; collaboration programs, exchanges of experience and good practices at the level of all central public administration institutions, etc.).

At the institutional level, new instruments have been developed to support political dialogue and bilateral cooperation, as follows:

- Romania-Republic of Moldova Intergovernmental Commission for European Integration;
- Joint Commission for European Integration between the Parliament of Romania and the Parliament of the Republic of Moldova.

(https://www.mae.ro/node/1421)

Conclusion

Historical precedents in EU enlargement such as Cyprus, the United Kingdom and West Germany, which joined the EU despite facing territorial divisions, offer limited guidance, as Moldova faces a distinct challenge shaped by active Russian interference and stricter post-**1993 Copenhagen accession criteria**.

Romania must continue the policy of good neighbourliness and the promotion of peaceful instruments of disputes.

A continuous multidimensional strategy of Romania's relations with Moldova, but also with Ukraine is necessary. Such a strategy must include elements such as: supporting the European integration efforts of the Republic of Moldova, but also of Ukraine, with a focus on the orientation of bilateral relations but also multilateral cooperation in the various regional structures of which the three countries belong, on priorities included in the action plans, especially transport, energy, justice and home affairs, institutional consultation and dialogue; boosting cross-border cooperation.

This component could also include the transfer of experience of Romania, but also of Bulgaria in the field of democracy promotion and security sector reform to the Republic of Moldova and Ukraine.

It is therefore necessary to streamline the management action of the eastern border of the EU, while respecting the Community rules. In the field of immigration control and combating all forms of illegal trafficking, which was one of the objectives of the ENP, it must be taken into account the use of logistics and experience previously shared by the SECI Regional Center for Combating Cross-Border Crime and the International Center for Police Cooperation.

Nevertheless, any line of the Romanian diplomacy towards Moldova should be discussed and convened, initially, both with EU and NATO. As regarding the external politics for the East Region, Romania should ensure that the diplomatic approaches does not affect the European integrity. In this manner, Romania can be a real partner in helping Moldova to achieve the necessary democratic and economic standards required for the European integration.

BIBLIOGRAPHY

Arnull A, Dashwood A, Dougan M, Ross M, Spaventa E and Wyatt D – *European Union Law, Fifth Edition,* Sweet and Maxewll – London 2006

Grabbe, H, *European Union Conditionality and the Aquis Communautaire*, on International Political Science Review (2002) Vol 23, No 3;

Verhoeven, A, *The European Union in Search of a Democratic and Constitutional Theory,* The Hague: Kluwer Law International, 2003);
Hillion, C."Enlargement of the European Union. A legal Analysis", in Arnul, A and Wincott, D. eds *Accountability and Legitimacy in the European Union,* Oxford, OUP, 2002;
EU Enlargement Law: History and recent Developments: Treaty- Custom Concubinage – European Integration Online papers (EIop)- Vol 9 (2005) – accessed on July, 14,2025 ;
Costea, M., Costea, S. *Integrarea României în Uniunea Europeană: provocări şi perspective*, European Institute, Iaşi, Romania, 2007;
Ivan A, *The Relations between Romania and European union (1993-2003* - Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative, 2(11), 2004;
Puşcaş, V The Accession Negotiations of Romania to the European Union. Complexity in Approaches and result, in Euro-Atlantic Studies, University of Bucharest, Centre for Euro-Atlantic Studies, no.5, pp.5-11 and Idem, Negociind cu Uniunea Europeană, Bucureşti, Editura Economică, vol. I-IV, 2003;
Oprea, D., Meşniţă, G. , Fonduri europene pentru România în perioada 2007-2013, Sedcom Libris Publishing House, Iaşi, Romania, 2007;
Pop A, Pascariu G, Anglitoiu G, Purcarus A *Romania and the Republic of Moldova –, Between the European Neighbourhood Policy and the Perspective of the Enlargement of the European Union* – Institutul European din Romania – Studii de Impact III - https://ier.gov.ro/wp-content/uploads/publicatii/Pais3_studiu_5_ro.pdf - accessed on July, 23, 2025;
Cara, G - *The Prospects of Moldova's EU Accession With or Without a Defined Status of the Transnistrian Region*, Stockholm Centre for eastern European studies, Guest Report No2, 2025 - https://sceeus.se/en/publications/the-prospects-of-moldovas-eu-accession-with-or-without-a-defined-status-of-the-transnistrian-region/) – accessed on July 20, 202 ;
Chirila V, *Republic of Moldova and European Neighbouring Policy, 2008* - http://www.ape.md/2008/10/republica-moldova-ayi-politica-europeana-de-vecina-tate-pev-studiu-de-victor-chirila-ape/) – accessed on July, 23, 2025
Leahu O. Cebotari S, *Rolul si perspectivele Parteneriatului Estic in Sporirea Capacitatii de Integrare Europeana: 190* - STUDIA UNIVERSITATIS Revistă Ştiinţifică a Universităţii de Stat din Moldova, 2012, nr.8(58) Seria "Ştiinţe sociale" Ştiinţe Politice şi Administrative - https://social.studiamsu.md/wp-content/uploads/2012/01/27.-p.189-197.pdf) – accessed on July 23, 2025;
Cosmin Popa „România vrea s resusciteze Organizaia de Cooperare la Marea Neagr", în Adevrul, 29 octombrie 2005, http://www.adevarulonline.ro/index.jsp?page=articol&article_id=159781, accessed on July 23, 2025;
2003 Regular Report on Romanian's progress towards accession on European Union site, www.europa.eu.int – accesed on July 16, 2025;
(The Copenhagen European Council – 12- 13 th Of December 2002, The conclusion of the Presidency - http://Ue.Eu.Int/Uedocs/Cms_Data/Docs/Pressdata/En/Ec/73842.Pdf) – accesed on July 14, 2025;
Cap.2.1.14 din Planul de aciune EU-Ucraina- http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Ukraine.pdf - acces on July 20, 2025;
Strengthening the partnership between the EU and its neighbours - Signature of EU-Moldova-Ukraine Memorandum of Understanding, Palanca cross border point, 7 October 2005, http://europa.eu.int/comm/external_relations/moldova/intro/sp05_586.htm, accessed on July 22, 2025;
Becker, U, "EU Enlargements and Limits to Amendments of the EC Treaty *" Jean Monet Working Papers 15/0, 2001 ,* Available at http://www.jeanmonetprogram.org/papers//01/013801html – accessed on July 22, 2025;

Încălțărău, C, Maha S.Ș (2010) *Romania`s EU Accession Impact on the Development of Romanian Economy,* CES Working Papers, II, (1), 2010, available on https://ceswp.uaic.ro/articles/CESWP2010_I1_INC.pdf – accessed on July 22, 2025;
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52002DC0700 – accessed on July 19, 2025;
https://ue.mae.ro/en/node/1455, accessed on July 19, 2025;
https://www.esiweb.org/pdf/romania_ap_ro_99_en.pdf accessed on July 19, 2025;
https://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2004/1200/COM_SEC(2004)1200_EN.pdf, accessed on July 19, 2025;
http://www.infoeuropa.ro/ieweb/jsp/print.jsp?cid=194&lid=1&id=199, accessed on July 20, 2025;
https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/62055, accessed on July 15, 2025;
*https://www.consilium.europa.eu/en/policies/moldova/, a*ccessed on July 23, 2025
https://www.dna.ro/cadrul_legal.xhtml, accessedon July 24, 2025
COM (2004) 373 final, Brussels, 12 May 2004 - https://www.cvce.eu/en/obj/communication_from_the_commission_european_neighbourhood_policy_strategy_paper_brussels_12_may_2004-en-1f0ef468-21f7-4814-9d7d-913a3b24e5c0.html - accessed on July 22, 2025;
The Declaration of the Parliament of the Republic of Moldova on the political partnership for the achievment1 of the Country`s European integration objectives, adopted on March 2005 - http://www.parlament.md/news/25.03.2005/ - accessed on July 24, 2025;
Custom Code - Law no 141/1997 and the Regulation implementing the Custom Code Government Decision No 626/1997
Emergency Ordinance No 43/2002
Decision No 235/2005 of the Constitutional Court

CZU: 341.217(4):321.7:328(4) https://doi.org/10.59295/pas2025.18

EUROPEAN AGENDA AND REPRESENTATIVE DEMOCRACY: EXPLANATIONS FOR THE PRESENCE OF FAR-RIGHT POPULISM IN THE EUROPEAN PARLIAMENT

Alexandru-Ionuț DRĂGULIN[30]

Abstract: ***The European Parliament is the institution of representative democracy for EU citizens within the political system. Since the first elections in 1979, the European legislative branch has gradually increased its powers in the decision-making process. Alongside the evolution of the European Parliament, academic literature on European democracy has debated the balance between national and ideological democratic representation. This paper argues that the current electoral procedures for the European Parliament, combined with the capture of various EU policy issues by far-right populist parties, have favored their election. Currently, a subtle competition of national interests is ongoing over the EU agenda in the European Parliament, with far-right populist parties intensifying this dynamic. Methodologically, this paper proposes two instruments. First, a comparative analysis of how populist radical right parties (PRRPs) in two case studies – AUR in Romania and AfD in Germany – managed agenda issues and socio-cultural transformations at both the national and European levels to gain traction ahead of the 2024 elections. Secondly, I argue that the implications of the opportunity structures, specifically the European Parliament election system, are relevant to the PRRP's accession into this institution.***

Keywords: *European representative democracy, electoral system, far-right populism, traditional politics.*

Introduction. Research questions and hypotheses

This article offers an analysis of the far-right parties' rise to the European Parliament following the 2024 elections. The selected case studies are the Alternative for Germany (Alternative für Deutschland, AfD) and the Alliance for the Unity of Romanians (AUR). These parties experienced rapid growth and are indicative of the expanding influence of populist radical right parties (PRRPs).

The European Parliament (EP), the institution that represents the will and interests of the EU citizens, reunites a variety of ideologies from a large number of parties in the Member states. Formally, by comparison with a classical national parliament, the EU legislative does not have a dual structure based on 'power' and 'opposition'. But informally, inside the EP there are a confrontation between the political groups that promote the European statu quo of norms and principles stated by the treaties in force; and on the other hand, the increasing wave of far-right populist movements throughout Europe in the last decade gave birth to a number of political groups in the EP, focused on the contestation of the establishment.

The accession to the European Parliament legitimized the far-right at the supranational level, enabling them to initiate laws that reflect their political views and even block

[30] PhD in Political Sciences, Foreign Policy Analyst. Romanian Diplomatic Institute, Bucharest, Romania. E-mail: alexandru.dragulin@idr.ro…

certain foreign policy strategies, such as support for Eastern enlargement and Ukraine. In the actual configuration, which resulted from the 2024 elections, the European Parliament includes a total of 187 members of radical groups, distributed as follows: 84 in the Patriots for Europe Group, 78 in the European Conservative and Reformists Group (ECR), and 25 in the Europe of Sovereign Nations Group (ESN). AUR adhered to the ECR and has only 3 MEPs (after two MEPs left the party following an internal leadership dispute), and AfD is part of the ESN with 15 MEPs.

The main research questions advanced in this article are: 1) To what extent could we assess the impact of social (de)structuration and ideologies of the PRRPs at the European level in the decision-making process of the European Parliament? 2) What could be the political impact of the actual EP configuration on the European agenda?

Starting from these questions, we hypothesize that the political game of PRRPs will be relatively inflexible in the social and cultural areas, and the rationales in the internal competition determine their strategies in the EP competition. The PRRPs will likely continue to employ social polarization strategies to gain more electoral support.

To explain the advancement of PRRPs among voters' preferences and their gains in mandates in the European Parliament, I synthesized a theoretical framework by integrating the cultural backlash theory into the demand-supply model of political competition. I argue that in the case of PRRPs, the voters' behavior is the direct consequence of 1) the lack of a clear European dimension of the electoral system for the EP that generates superposing the national agenda over the European policy issues or interpreting the European issues in a nationalist paradigm and 2) the PRRPs strategy to integrate their programmes in the actual European context and to popularize them; the supply – the strategies, organization, leadership, and messaging of far-right parties – satisfies the voters' demands against current political establishment. The final consequence is that the large parties become small and vice versa.

The paper is divided into four sections. The first includes the theoretical framework and how it explains the success of the PRRPs. The second section analyzes how the exemplified parties used the supply-side variables to respond to demand-side and ascend to national parliaments and then to the EP. The third section presents the analysis results, and the conclusions emphasize the PRRP's impact on the EU agenda.

Theoretical framework

The evolution of the European Parliament into a representative democratic institution, along with the growth and diversification of its political groups, fueled political competition across all EU Member States. In recent years, the far-right has experienced a significant resurgence across the European Union (EU), posing challenges to the liberal-democratic foundations of the Union. The pathway of the far-right to the decision-making systems, from national to European ones, is complex. It becomes evident that the far-right's ascension is not simply a backlash to migration or EU integration, but a manifestation of broader structural shifts in European societies.

The academic literature emphasizes several controversial public policies and dominant issues in the public sphere to explain the rise of far-right populism. The most researched areas are cultural insecurity and identity politics (Inglehart & Norris, 2019),

issues on migration and border control (Buzan et al., 1998), economic insecurity and rejection of globalization (Kriesi et al., 2006; Rodrik, 2011), distrust in political elites and institutions (Mudde, 2019), sovereignty and anti-EU sentiment (Vasilopoulou, 2018), and digital media and disinformation (Brack, 2013).

Socio-demographic factors have long been studied in connection with the process of voting (Lazarsfeld et al., 2004; Berelson et al., 1986; Blondel, 1963; Mayer and Schweisguth, 1989). Social group affiliations such as social class, place of residence (urban/rural) and religion are linked with voters' political options (Lazarsfeld et al., 2004:197).

This analysis explains these outcomes by integrating Inglehart & Norris's cultural backlash thesis—emphasizing a reaction against progressive cultural change—into Kitschelt's demand–supply framework of party competition. The analysis highlights how demand (voter expectations) and supply (party strategies) interact, showing how AfD and AUR converted latent grievances into electoral representation.

While early explanations centered on economics—globalization's "losers"—subsequent research emphasizes cultural dynamics. In the demand-supply balance of the political competition for the EP mandates, the cultural and identity variable applies to the candidates from all the EU countries. I framed the cultural backlash theory (Norris & Inglehart, 2019) into the demand-supply model of political competition (Kitschelt, 1995; Norris, 2005) to argue how the PRRPs exploit the confrontation between traditionalism and progressivism to gain electoral capital at the national and European levels. By comparison with the socioeconomic variable, which applies only to a limited range of voters, the cultural issues imply all the social categories, regardless of their economic status or their education level.

The demand–supply model argues that electoral success emerges from the interaction of voter demand, rooted in socioeconomic, cultural, and attitudinal divides, and party supply – programmatic offers, organization, and strategic positioning.

Inglehart & Norris's cultural backlash thesis complements this model by identifying value-based demand: support for authoritarian-populist actors emerges less from absolute deprivation than from reactive mobilization among segments threatened by rapid cultural liberalization. It also argues that cohorts socialized in eras of material scarcity and traditional authority react against the diffusion of liberal, cosmopolitan norms promoted by postmaterialist generations. This reaction fuels support for authoritarian-populist parties, which frame the EU as an overreaching, elitist vehicle of unwanted cultural change. Integrating backlash into the demand-supply model explains why radical-right appeals resonate even amid varied economic contexts.

The central argument is that support for far-right actors is not driven solely by economic grievances but by a defensive reaction against rapid liberal–cosmopolitan cultural change. The European Union, as a promoter of postmaterialist values (human rights, gender equality, minority protection), often becomes the symbolic target of that backlash.

In my assessment, the translation of cultural backlash into EP representation occurs through four interlocking mechanisms:

1) Identity Threat and Issue Framing: Parties link immigration, minority rights, and gender politics to a narrative of national decline and EU intrusion. The EP becomes a stage to resist "Brussels elites."

2) Electoral Opportunity Structures: Proportional representation and low thresholds in EP elections reduce entry barriers. Second-order election dynamics encourage protest voting, benefiting challengers.
3) Organizational and Media Supply: Far-right parties use digital ecosystems to aggregate culturally conservative constituencies, bypassing mainstream media and amplifying grievance frames.
4) Representation Feedback: EP seats yield resources and visibility that normalize far-right discourse at home, reinforcing subsequent electoral gains.

Analysis. The demand-supply model of political competition and cultural backlash. Methods and materials

Methodologically, I will examine the interactions between the two parties – AfD and AUR – with their electorate in the context of the 2024 EP elections. I will use the theory of cultural backlash in Europe to argue that the AfD's increased percentage in the 2024 EP elections, compared to the 2019 elections, along with the accession of AUR—a relatively recent formation —can be attributed to the mixing of demand variables with supply ones, and the existing electoral conditions that serve as opportunity structures.

I will introduce the demand (independent) variables as follows: voter cohorts (age, education), and cultural orientations (cosmopolitan vs. traditionalist). I will apply the supply (dependent) variables as follows: party frames (nativism, Euroscepticism), organizational channels (social media mobilization). The opportunity structures (proportional system and voter turnout) are considered as the intervening variables.

In the argumentation scheme, the cultural backlash is treated as a core demand factor. The schematic is as follows:

Socioeconomic & Cultural Cleavages (Demand) → Cultural Backlash Intensification → Party Supply (Framing, Organization, Mobilization) → Electoral Outcomes (Votes, Seats).

Opportunity structures moderate the link between supply and outcomes – the 2024 EP election results for AfD and AUR.

The assessment process is based on three instruments:

- Demographics: summaries on age/education and residence-type distributions that describe the profile of the AfD and AUR voters
- Cultural demand: own data processing based on survey items on EU trust versus support for national identity.
- Electoral results: Official EP 2024 vote shares and seat counts for AfD and AUR (Germany and Romania).

Demand side

On the demand side, in both Germany and Romania, debates over immigration, sovereignty, minority rights, and EU integration mapped onto traditionalist vs. cosmopolitan value divides consistent with cultural backlash. Economic anxieties and regional inequalities amplified this demand: AfD's support was strongest in Eastern Germany,

while AUR gained ground outside major urban centers. Thus, backlash demand was layered with material and territorial grievances.

a) AfD (Germany)

The German transition after reunification in 1990 (the "Wende") had profound social, economic, and political effects, especially in the former East Germany. Social dislocation and cultural backlash are two factors that shaped the voters' preferences toward the far-right parties (Populism Studies, 2024).

Social dislocation, characterized by rapid integration into West German political, cultural, and institutional systems, caused identity anxiety. Citizens felt that their experiences and values were devalued, leading to resentment toward political elites and mainstream parties (Betz, 2021).

In terms of cultural backlash, as noted by Inglehart and Norris (2019), populations experiencing rapid modernization may react against perceived threats to traditional values. In East Germany, some voters perceived immigration, EU policies, and liberal cultural norms as threatening to local identity.

The impact on far-right support was significant. Cultural grievances made certain groups more receptive to far-right messages. Parties like AfD (and initially smaller far-right movements like NPD) capitalized on anti-immigrant sentiment and nationalist rhetoric (Fitzi, 2019). Research shows that far-right support in Germany is strongest in East German regions, particularly among older, less-educated, and socially dislocated voters (Klikauer, 2020). The transition created both material and cultural anxieties. These factors combined to produce a fertile base for far-right mobilization, helping explain the regional strength of AfD and other right-wing movements in the East.

The Alternative for Germany (AfD) has garnered significant support among voters who hold conservative cultural values. Concerns over national identity, traditional family structures, and skepticism towards liberal and progressive ideologies shape this demographic profile (Institute for Global Change, 2025).

Regarding family values, AfD supporters advocate for traditional models, emphasizing the nuclear family as the cornerstone of society (Havertz, 2021). The party opposes policies perceived as undermining these structures, such as gender-neutral language and early sexual education in schools. AfD leaders have criticized what they term "gender ideology," viewing it as a threat to parental rights and children's upbringing (Klikauer, 2020).

On the political values, the AfD positions itself as a defender of conservative ideas against what it perceives as the liberal establishment's overreach (D'Ottavio & Saalfeld, 2016). The party opposes progressive policies on gender, sexuality, and multiculturalism, advocating instead for a return to what it considers traditional German values (Havertz, 2021). This stance resonates with voters who feel alienated by rapid social changes and liberal reforms. Support for the AfD is notably higher in Eastern Germany, particularly in regions like Thuringia, Brandenburg, and Saxony. In these regions, the party has garnered substantial support among young voters, reaching up to 35% in Thuringia (PolitPro, 2024).

Age Cohort	Education Level	Urban Areas	Rural Areas
18–29	Low	32–38%	38–45%
	Medium	25–30%	32–38%
	High	18–25%	28–33%
30–44	Low	30–36%	36–42%
	Medium	22–28%	30–36%
	High	15–22%	25–30%
45–59	Low	28–34%	32–38%
	Medium	20–26%	28–34%
	High	14–20%	20–26%
60+	Low	20–26%	28–34%
	Medium	18–24%	25–30%
	High	10–16%	18–24%

AfD voters' support by education level and residence type.

Sources: Own data processing using PolitPro (2024) and Pew Research Center (2024)

AfD voters exhibit strong nationalistic sentiments, emphasizing the preservation of German culture and identity (D'Ottavio & Saalfeld, 2016). The party's rhetoric often frames Germany as being under threat from immigration and cultural dilution. This narrative appeals to voters who feel that traditional German values are being eroded by globalization and multiculturalism (Fitzi et al., 2019). The AfD is Eurosceptic, advocating for a reduction of the European Union's powers and a return to national sovereignty. The party opposes the Eurozone and supports policies that it believes will protect Germany's national interests within the EU framework (D'Ottavio & Saalfeld, 2016).

Age Cohort	Emphasis on National Identity	Attitude Towards the EU
18–24	High	Eurosceptic
25–34	High	Eurosceptic
35–44	High	Eurosceptic
45–59	High	Eurosceptic
60+	High	Eurosceptic

AfD voters' attitude towards national identity and the European Union by age.

Source: Own processing data using PolitPro (2024 and Pew Research Center (2024)

In summary, AfD voters are characterized by a commitment to traditional family values, skepticism towards liberal and progressive ideologies, a complex relationship with religion, strong nationalistic feelings, and Euroscepticism (Fondapol, 2024). These

cultural and religious attitudes have significantly contributed to the party's rise in Germany's political landscape. AUR (Romania)

For Romania, due to the political and social context before the fall of the Communist regime, social changes occurred in waves. The population needed to adapt rapidly to new realities: a new labour market, privatization of enterprises, and the responsibility of finding a workplace, which in Communism was a given fact (Mungiu-Pippidi, 2021). While voting in elections in Romania has decreased in the last 30 years, political participation has evolved. New small parties have entered Parliament and managed to climb up the echelons of political power.

The electoral breakthrough of the AUR in 2020 and its growing consolidation in the European Parliament elections of 2024 cannot be explained only by party strategy (Soare & Tufiş, 2021). AUR represents a response to unsatisfied cultural demands among segments of the Romanian electorate. Similarly with the case of AfD, these demands emerged from a context of rapid modernization, globalization, and European integration that many citizens perceive as eroding traditional identity, community cohesion, and national sovereignty (Mungiu-Pippidi, 2021). I identified three key cultural grievances fueling AUR's support, structured around main demand clusters: (1) religious–moral traditionalism, (2) national–sovereigntist identity, and (3) alienation from political and cultural elites. However, the debate over traditionalism versus modernism began in the interwar period.

Religious-moral traditionalism is visible in Romanian society, despite the influences of post-materialism from Western civilization. The European Values Study (EVS) 2017 reveals that Romania has one of the highest levels of declared religiosity (Christian Orthodox) in Europe, with over 85% affirming belief in God and regular church attendance exceeding the EU average (Stan & Turcescu, 2017).

Consequently, a large segment of the population is resistant to liberal family reforms. A majority opposed same-sex marriage during the 2018 constitutional referendum, even though turnout invalidated it (Voicu, 2019). Moral anxiety signals remain constant. Many Romanians perceive EU-promoted "gender ideology" and secularization as existential threats to the Orthodox way of life. Social dissatisfaction with how governing parties handle these agenda themes is at a high level. Mainstream parties (PNL, PSD, USR) either avoided or downplayed these debates, leaving voters who wanted strong protection of Christian values politically underrepresented. By defending the ‚traditional family,' religious education, and Christian values, AUR supplied the cultural voice these voters demanded.

Debates on national identity reappeared in the public sphere after Romania's accession to the European Union in 2007. An important segment of the population perceived the contact with the multinational EU as a challenge to the country's identity (Soare & Tufiş, 2021). The nostalgia after years of isolationism practized by the communist regime contributes to the anti-European political culture (IICCMER, 2025). Romanian history and identity are deeply tied to sovereignty struggles. In the post-2007 EU accession period, new tensions emerged: distrust toward Brussels, disappointment over delayed Schengen accession, and anxiety over globalization (Mungiu-Pippidi, 2021).

The cultural demand for national affirmation also manifests in unification aspirations with the Republic of Moldova, a symbolic issue sidelined by mainstream elites.

Romanian voters increasingly saw the EU as a source of both economic benefits and cultural intrusion. Elites often framed European integration narrowly in economic terms, neglecting the symbolic dimension of sovereignty. AUR responded by positioning itself as the 'guardian of sovereignty,' opposing EU authority, promoting reunification with Moldova, and defending the so-called authenticity of Romanian traditions.

Age Cohort	Strong National Identity (%)	Moderate National Identity (%)	Weak National Identity (%)	Pro-EU (%)	Neutral (%)	Euroskeptic / Anti-EU (%)
18–29	12	10	5	8	12	15
30–44	20	15	6	5	15	22
45–59	28	18	10	3	12	28
60+	32	15	6	2	10	30

AUR support by age cohort and attitude toward national identity and the European Union.

Source: Own data processing using CURS & INSOMAR surveys (2020–2024) and European Values Study (2020).

Alienation from political and cultural elites contributes to the rise of demands for far-right politics. Culturally, the polarization between elites and masses and the lack of good governance led to profound alienation: rural voters felt marginalized by modernization projects favoring urban elites, diaspora communities abroad complained of poor representation, and conservative voices felt excluded from public debate (Mungiu-Pippidi, 2020). Mainstream parties were associated with either technocracy (USR, PNL) or entrenched corruption (PSD). The cultural demand for authenticity and representation remained unmet. AUR filled this gap through anti-elitist rhetoric, diaspora mobilization, and valorizing 'authentic Romanians.' Thus, the party converted cultural alienation into political support.

Age Cohort	Education Level	Urban Areas	Rural Areas
18–29	Low	35–40%	40–45%
	Medium	28–33%	33–38%
	High	18–22%	22–26%
30–44	Low	30–35%	35–40%
	Medium	22–27%	27–32%
	High	12–17%	17–22%
45–59	Low	28–32%	32–37%
	Medium	20–25%	25–30%
	High	10–15%	15–20%
60+	Low	20–25%	25–30%
	Medium	15–20%	20–25%
	High	5–10%	10–15%

AUR voter support by age cohort, education level, and residence type.

Source: Own data processing using European Social Survey (2018, 2020) and Romanian polling data (CURS, Avangarde, 2020–2024).

To conclude in Norris and Inglehart's terms, the Germans' and Romanians' demands reflect a cultural backlash, transformed into electoral success by AfD and AUR. By channeling unsatisfied cultural demands into political projects, these parties reshaped Germany's and Romania's political landscape.

Supply side

On the supply side, both parties developed a complex response strategy to attract as much of the voters' support as possible.

a) AfD

AfD reframed itself from Euro-skepticism to a nativist, anti-immigration brand, positioning itself firmly on the traditional, authoritarian, nationalist pole. It emerged during the Eurozone crisis and reoriented toward a populist radical right profile during and after the 2015–2016 refugee crisis. Cultural backlash mechanisms are salient: older cohorts in eastern Länder, segments of working- and lower-middle-class voters, and socially conservative networks perceived immigration, gender politics, and climate policy as elite impositions (Vasilopoulou, 2018). AfD's supply-side strategy—issue ownership of migration and identity, anti- "gender ideology" rhetoric, and intensive social media mobilization—converted these sentiments into EP votes.

Traditional cultural values promoted by AfD are centered on the following clusters: family and gender roles, ethnic nationalism and cultural identity, and antiliberal cultural pushback.

AfD places the heterosexual nuclear family at the center of its cultural project. The party promotes policies favoring married couples with children, while opposing same-sex marriage, adoption rights for LGBTQ+ couples, and gender mainstreaming. Its campaigns frequently deploy slogans such as "Stop den Gender-Wahn" ("Stop the Gender Mania"), signaling its rejection of gender-neutral language and feminist reforms (Norris & Inglehart, 2019).

In its rhetoric, AfD idealizes motherhood and promotes pronatalist policies, summarized in slogans like 'more children instead of mass immigration.' This discourse often contrasts the "authentic traditional woman" as a mother with the "modern woman" aligned with consumerism and liberalism (Mudde, 2019).

AfD integrates cultural traditionalism with an ethnic-nationalist worldview. The party has revived elements of "völkisch" thought, emphasizing an organic and ancestral German identity (Lees, 2018). It promotes the concept of Leitkultur ("leading culture"), which demands that migrants assimilate into German norms, language, and customs, rejecting multiculturalism as divisive. For example, Islam is portrayed as a civilizational threat, framed as incompatible with German culture and values (Hentges et al., 2018). Similarly, AfD frequently invokes demographic decline, warning that immigration undermines cultural cohesion and threatens the continuity of the German nation. In doing so, it mobilizes existential fears of cultural "replacement".

The rhetoric of AfD employs Christian cultural heritage as a symbolic foundation of German identity, though often more as a cultural marker than a spiritual commitment (Perrone, 2020). The party presents Christianity as the historical basis of European civilization, which must be defended against both secular liberalism and Islamic influence

(LSE, 2018). AfD leaders frequently warn of societal decay due to secularization and the erosion of Christian ethics. In this narrative, Christianity functions less as a theological doctrine and more as a cultural boundary marker, distinguishing 'authentic Germans' from others (Vasilopoulou, 2018).

In its political programme, AfD frames liberal modernity as a corrosive force undermining tradition, community, and national cohesion. The party frequently attacks Enlightenment-derived values such as individualism, cosmopolitanism, and gender equality, positioning them as foreign impositions from liberal elites and EU institutions (Betz, 2021). This anti-liberal pushback is instrumental in mobilizing voters who perceive themselves as culturally alienated in a rapidly changing society. AfD thus presents itself as a bulwark defending heritage, stability, and authenticity against modern liberal values.

The traditional cultural values promoted by AfD—emphasizing family, heritage, Christianity, and anti-liberalism—serve as both an ideological foundation and a populist mobilization strategy. By framing liberal policies, multiculturalism, and European integration as existential threats, AfD legitimizes its role as defender of an authentic German identity. These strategies align with the broader cultural backlash thesis, illustrating how radical-right parties across Europe capitalize on cultural grievances to consolidate support among disaffected constituencies. AfD's cultural politics thus exemplify the integration of traditionalism into the populist radical-right repertoire.

b) AUR

In its turn, AUR established a set of cultural values very similar to AfD. It defines its relations with the electorate and how this party refers to the state, nation, and the EU (Armeanu, 2025): the traditional family and the promotion of religion; nationhood and heritage; morality, sovereignty, and opposition to liberal values. Characterized by a mix of nationalist, conservative, and populist themes, the party's ideology rests heavily upon the defense of cultural traditional values (AUR Political Programme, 2025). These values are framed as the authentic identity of the Romanian people, allegedly threatened by globalization, liberalism, and external influence (Botan et al., 2025).

In the EP elections campaign, AUR coupled national-conservative and Orthodox themes with Euroscepticism, presenting EU liberal norms as threats to Romanian identity. AUR's rise blends cultural nationalism, Orthodoxy, and anti-elitist sovereignty discourse (Burean & Pálfy, 2024). Backlash dynamics operate through the defense of traditional family roles and national identity against perceived EU-driven liberal norms (AUR Political Programme, 2025). AUR's supply-side strengths include grassroots/diaspora digital organizing, symbolic politics (faith, flag, nation), and narrative linkage between EU standards and domestic cultural change.

The cultural traditional values promoted by AUR—rooted in family, Orthodoxy, and national heritage—function both as an ideological foundation and as a populist mobilization strategy. By framing liberalism, globalization, and European integration as existential threats, AUR legitimizes its political role as protector of Romanian identity (AUR Political Programme, 2025). This strategy has enabled the party to attract support among rural communities, older generations, and younger voters disillusioned with mainstream parties. Ultimately, AUR's articulation of traditionalism exemplifies the re-

surgence of cultural nationalism in Eastern Europe and its integration into the wider European right-wing populism.

AUR's discourse places the family at the core of Romanian society, echoing traditionalist and Christian conservative positions (Chiruta, 2022). The party explicitly defines family as the union between a man and a woman, opposing same-sex marriage and adoption rights. This pro-family agenda resonates with the Romanian Orthodox Church's official stance, highlighting the interdependence between religious and political conservatism (AUR Political Programme, 2025).

Orthodoxy occupies a central symbolic and mobilizing role in AUR's rhetoric. The party frames Romania's Orthodox heritage as a protective cultural foundation, often invoking saints, church rituals, and moral renewal as antidotes to what it perceives as Western moral decay (Chiruta, 2022). Religious institutions are portrayed as authentic representatives of the people, contrasting with corrupt political elites (Gherghina & Mișcoiu, 2022).

AUR combines religious conservatism with a strong nationalist narrative. The party invokes both Romania's ancient Dacian roots and its Orthodox Christian continuity, constructing a narrative of cultural protochronism (Sultănescu et al., 2021). National unity is presented as a sacred duty, with the reunification of Romania and the Republic of Moldova framed as a historical mission.

Cultural traditionalism in AUR's program is closely linked to sovereignty claims. The party argues that Romania's cultural and moral norms must remain independent of Brussels or Washington, which are often depicted as agents of cultural colonization (AUR Political Programme, 2025). This Eurosceptic framing positions AUR as a defender of national autonomy in both political and cultural domains (Stoica & Voina, 2023).

AUR promotes moral sovereignty by resisting liberal policies on gender equality and LGBTQ+ rights, often labeling them as foreign ideological imports. Similarly, the party emphasizes the authenticity of rural and religious communities as the true bearers of Romanian identity, while portraying political elites as alienated and corrupt. This combination of conservatism and anti-elitism situates AUR within the broader wave of populist movements across Europe (Botan et al., 2025).

In EP elections, proportionality and protest incentives helped the party translate cultural resentment into representation, which in turn conferred resources and visibility that supported growth beyond its activist core. Both parties relied on digital mobilization—especially social media—to bypass mainstream media and directly reach younger demographics.

Opportunity structures

The issues discussed above are linked to some intervening variables that are opportunity structures of the electoral system for the European Parliament: the lack of a fully unified electoral system that could bypass national provisions, and the universality of the MEPs' mandate. These elements contribute to shaping the political competition in favor of populist radical right parties, particularly through the persistence of national political symbols and their integration into the EU agenda.

The European Parliament is an institution of representative democracy. It is different from a national legislature in terms of political structure and operating logic. Both EU law and national laws govern elections to the EP. The EU law provides a set of minimal technical rules to ensure the convergence and to give a European legitimacy to the elected MEPs. The core rules are outlined in the 1976 Act concerning the election of members of the European Parliament by direct universal suffrage, as amended over time. While this Act sets broad principles—such as proportional representation, equality of the vote, and the five-year term—each member state retains the right to determine specific electoral arrangements.

The lack of a unified electoral system, combined with an unclear, diffuse perception of the political dimension of the MEPs' mandates, facilitates the issue framing on the national level by comparison with the European level. The electoral system for the European Parliament has advantages for small parties that apply to the PRRPs as well as to the moderate parties. It contributes to the pre-eminence of the national factor at the expense of the European factor, hindering the development of a truly European political community.

All EU member states are required to use a form of proportional representation. This ensures that seats in the EP reflect the proportion of votes each party receives, allowing for a pluralistic political landscape. Variants include the party-list proportional representation system and the single transferable vote, with most countries using closed or open party lists. Despite a common framework, national rules vary considerably. Member states may set electoral thresholds (up to 5%), decide whether voting is compulsory, determine the minimum voting age (16 in some states, 18 in most), and choose whether their territory is a single constituency or divided into regional constituencies.

The distribution of seats among EU countries follows the principle of "degressive proportionality," meaning that smaller states have more seats per capita than larger ones. The total number of MEPs is capped at 720 (as of 2024), with each member state allocated between 6 and 96 seats.

The representative and political legitimizing function of the European Parliament has developed over time. Hix et al. (2007) show that "for most of its history, the parliament was a purely consultative institution. But since the mid-1980s, it has acquired powers in two traditional areas of authority for institutions whose members are elected by popular vote: control over the executive and lawmaking."

As a result, questions have arisen about the homogeneity and, indirectly, the representativeness of the EP. However, Article 138(3) of the Treaty establishing the European Community stated that the EP should be elected by "universal suffrage under a uniform procedure in all Member States." In 1960, the report of a working group chaired by Ferdinand Dehousse stated that the term "uniform" did not mean "identical" and therefore the Treaty of Rome did not provide for the adoption of a single electoral system for all member states.

Despite repeated calls from the European Parliament, the Member States have failed to adopt a truly common electoral system. In 2002, the Council, aware of the legitimacy of these demands, amended the provisions of the Law of 20 September 1976 on the election of the members of the European Parliament by universal suffrage, introducing a number of principles common to all national laws: the election of MEPs by party list sys-

tem or by single transferable vote; the possibility of preferential voting and a maximum threshold for list allocation of no more than 5%. As Andrew Duff, EP rapporteur for the 2008 electoral procedure, points out, "the EU has already made substantial progress in establishing the basic conditions for the uniform election of the European Parliament, despite the absence of a single electoral law" (Duff, 2007).

In addition, national laws have several things in common: the date of the European elections (they must take place in the same week); the democratic principles applicable to the right to vote and eligibility; the fair and free nature of the elections; the principle of equal suffrage; incompatibility with other offices; the principle by which votes are converted into seats at national level on the basis of proportional representation.

Initially, the differences between the different electoral systems were considerable, which had negative consequences for the representativeness of the European Parliament. Other aspects also help to distinguish the electoral systems. Without going into details, the most important aspects are: the minimum percentage of votes, the number of electoral districts, and the party list system compared to the single-member vote.

The adoption of minimum thresholds for each country has a direct impact on the number of parties winning seats in the EP: the higher the threshold, the fewer parties are represented. In total, 13 Member States have set these thresholds between 3% and 5% (the maximum authorized by the 2002 Council Decision). This practice is generally justified by the need to prevent representation from being excessively fragmented. However, it is criticized because it prevents parties representing significant minorities from accessing the EP, in particular in regional elections. Moreover, these applied high thresholds are suddenly considered an impediment to ideological diversity and a democratic, multiparty system.

The presence or absence of thresholds in the different electoral laws of the Member States influences democratic representation in the EP. Depending on the Member State, this can lead to differences, sometimes considerable, in the number of parties present in the European Parliament. These imbalances are particularly worrying for the fidelity of political representation, especially in the case of ethnic/national minorities, as the EP becomes increasingly important within the EU.

In Romania, the existing thresholds are 5 percent for parties and 8 percent for coalitions; these are considered high enough to advantage the large parties, but they could not stop the AUR from its way to accession to the European Parliament in the 2024 elections. In the 2024 EP elections, both AUR and the governing coalition PSD-PNL obtained high percentages in the European Parliament elections. Still, in the parliamentary elections in the fall of 2024, the electorate sanctioned the coalition and gave AUR an advantage. The explanation lies in the fact that the PSD-PNL governing coalition obtained good results in the European parliamentary elections due to the strategy of merging them with the local elections; the undeclared goal was to determine the coalition's voters for local political positions to maintain the option for the European Parliament, which was largely successful. The result was the distortion of the balance of power between the parties, because the coalition's performance in the autumn, in the national elections, was lower.

By comparison with Romania, the absence of an electoral threshold in Germany's European Parliament elections, after rulings by the Federal Constitutional Court in 2011

and 2014, is a crucial institutional factor behind the rise of small parties, including far-right formations like the AfD. For the AfD, this was decisive in the 2014 EP elections when it won 7 seats with just 7.1% of the vote — its first breakthrough at the national level. Proportional rules and second-order dynamics lowered the perceived cost of signaling discontent. EP representation then fed back into domestic legitimacy through resources, media access, and transnational alliances. Dissatisfied voters who might not otherwise vote for "fringe" actors in Bundestag elections are more likely to cast a "low-risk protest vote" in EP elections, because the barrier to representation is low. This benefits far-right actors who frame themselves as anti-establishment. Scholars often call this "Europeanization of protest politics" — the EP serves as a launchpad for domestic radicalism.

The universality of the mandate of a member of the European Parliament is linked to the European political legitimacy of the MEPs. The method of election, the internal organization and the deliberative procedures are intrinsically correlated with this variable, and paradoxes persist: "Members remain elected according to national procedures; although proportional representation became general in 1999, the diversity of electoral rules (eligibility conditions, size and number of constituencies, existence of a threshold, method of distribution of votes), the focus of campaigns on domestic policy issues, as well as the absolute power of national parties in the investiture of candidates are elements that contradict the theory of the generality of the European mandate" (Saurugger, 2003).

Regarding the universality of the mandate, views differ, given that the national factor is not yet entirely eliminated from the procedure for electing MEPs. The universality of the mandate and the freedom in exercising it are determined by the political practices in each country of origin of the MEPs: while some EU member states allow greater freedom of action for MEPs, others practice voting systems that prevent the full legitimation at the European level of the mandate holder. However, despite the negative aspects, opportunities to express and represent the interests of voters exist: "Their behavior is governed by complex and changing aspects of constraints, regarding the voting method, candidate selection rules, the degree of involvement of the national party in the functioning of the Parliament, holding other mandates, re-election or re-selection for candidacy, or the way the political group is organized. Deputies are more or less exposed to these constraints depending on their nationality, position on European integration, political beliefs, and relations with the represented region" (Saurugger, 2003).

Both cases, AfD and AUR, illustrate the demand–supply-backlash interaction: latent cultural demand was activated and converted through targeted supply strategies within permissive institutional settings.

Discussion of results

Both AfD and AUR mobilize against cosmopolitan liberalism associated with the EU, but their cultural repertoires differ. AfD emphasizes migration, security, and industrial policy, while AUR foregrounds religion, family, and national sovereignty within a post-communist legitimacy context. Party-system environments—fragmentation in Germany versus volatility in Romania—shape entry points, yet EP electoral rules and

second-order dynamics consistently facilitate breakthroughs for culturally conservative challengers.

Far-right presence in the European Parliament shifts the discursive center of gravity on migration, climate, and social policy, pressuring mainstream parties to adapt or triangulate. While the Ordinary Legislative Procedure constrains unilateral obstruction, cumulative agenda-setting effects are substantial. From a normative perspective, EP inclusion reflects democratic responsiveness to culturally conservative citizens; yet it also deepens conflicts over the EU's value orientation and perceived distance from parts of its electorate.

Following these political behaviors of the pan-European electorate, a significant trend is emerging: changing partisan preference (more or less expected), as seen in the 2019 and 2024 European Parliament elections, where "large ruling parties are losing seats in the European Parliament, while small parties are gaining more mandates" (Peters, 2003). The question arises whether a zero-sum game will be reached between parties in the European Parliament, or whether a specific political group will have an efficient communication and influence network, to have control over decision-making initiatives.

The trend of inversion of percentages between mainstream and populist parties continued in 2024. AUR, in 2024, in its first European Parliament elections, obtained 14.93% of the total votes cast and ranked second at the national level (European Elections 2024/ Romania). The AfD achieved the second position in the national hierarchy in Germany, after the CDU/CSU coalition, with a percentage of 15.90% (European Elections 2024/ Germany). The AfD's rise in the European legislature continued after obtaining 11% in 2019 and 7.10% in 2014. Both parties were on an upward trend in their home countries in 2024, and the scores obtained in the EP elections represented a warning signal for the so-called "traditional" parties. In Germany, voter turnout was 64.74%, and in Romania, 52.40%, very close to the EU average of 50.74% (European Elections 2024).

As a result, a significant number of European voters use the EP elections to express the political options they have and want to be taken into account on the "first-order" political scene, i.e. at the national level. By voting for the opposition in the EP elections, voters issue a "free" warning to the parties in power.

Conclusions

Cultural backlash theory, integrated with the supply-side model of political competition, confirms the dynamics of the rise of small parties and the decrease of large parties in the European Parliament. AfD and AUR illustrate how culturally conservative grievances, mobilized through effective framing and enabled by permissive electoral structures, translate into durable representation. Addressing the root causes of backlash—perceived status threat, cultural dislocation, and institutional distance—requires not only socioeconomic policy but also credible channels for cultural voice within the EU polity.

The arguments and facts presented in this study confirm that support for authoritarian-populist or radical-right parties is driven less by short-term economics and more by a reaction against rapid sociocultural change (immigration, multiculturalism, gender/ LGBTQ+ equality, green transition, cosmopolitanism) among segments who feel their status and values are being displaced.

Consequences for the EU agenda may affect the rhythm of implementation of the policies and the citizens ' support for the EU government and values. Migration and borders, sovereignty and integration, enlargement and Ukraine policy, but also civil liberties and cultural expression are challenged by the far-right counter-visions.

We expect a harder implementation of the EU Pact on Migration and Asylum, more emphasis on externalization, returns, and physical border measures—even where far-right groups are not in government, their ideas pull the center rightward.

More pushback against competence transfers to the EU, stronger salience of national identity, and treaty-change skepticism; this complicates majority-building in the EP and Council and incentivizes intergovernmental deals over supranational solutions.

Elements of the far right are Ukraine-sceptic or sanction-fatigued; AUR-adjacent discourse in Romania and AfD currents in Germany can translate into tougher budget, aid, and accession conditionality debates. (Mainstream majorities still exist, but agenda-setting costs rise.).

Finally, heightened conflicts over gender equality, LGBTQ+ rights, and education/culture policy narratives in EU parliamentary debates, even without legislative reversals, reframe deliberation and consume agenda bandwidth.

BIBLIOGRAPHY

Alianța pentru Unirea Românilor (2025). "Programul Partidului Politic Alianța pentru Unirea Românilor." https://partidulaur.ro/program/

Armeanu, O. I. (2025). "The fast rise of populist radical right parties: Evidence from the Alliance for the Union of Romanians." *Government and Opposition.*

Berelson, Bernard R., Lazarsfeld, P. F., McPhee, W. N. (1986). *Voting. A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. The University of Chicago Press.

Betz, H.-G. (2021). "The Radical Right and Populism in Germany: AfD in Comparative Perspective." *Journal of Contemporary European Studies.*

Blondel, J. (1963). *Voters, Parties and Leaders. The Social Fabric of British Politics*. Penguin Books.

Botan, M., Ștefureac, R., & Stancea, A. (2025). "Understanding Romanian voter support for nationalist and far-right parties." *New Perspectives* 33(2).

Brack, N. (2013). "Euroscepticism at the supranational level: The case of the 'Europe of Freedom and Democracy' group." *Perspectives on European Politics and Society*, 14(4), 380–395.

Burean, T., & Pálfy, T. (2024). "Political values and populist attitudes in the Romanian electorate." *Social Change Review*, 22(1), 82–123.

Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.

Chiruta, I. (2022). "Nihil sine Deo" in far-right protests: Ceremonial revolutions during anti-vaccine protests in Romania." *Ethnologia Polona*, 43, 135–158.

D'Ottavio, Gabriele, Saalfeld, Thomas (2016). *Germany After the 2013 Elections: Breaking the Mould of Post-Unification Politics?*. Routledge.

Duff, Andrew (2007). *The Struggle for Europe's Constitution*. The Federal Trust.

European Elections 2024 - Romania. https://results.elections.europa.eu/en/national-results/romania/2024-2029/

European Elections 2024 – Germany. https://results.elections.europa.eu/en/national-results/germany/2024-2029/

Fitzi, Gregor, Mackert, Jürgen, Turner, Bryan Stanley (2019). *Populism and the crisis of democracy*. Routledge, Taylor & Francis Group.
Fondapol (2025). "AfD: The German far right at a dead end?". https://www.fondapol.org/en/study/afd-the-german-far-right-at-a-dead-end/
Gherghina, S., & Mişcoiu, S. (2022). "Faith in a new party: The involvement of the Romanian Orthodox Church in the 2020 election campaign." *Politics, Religion & Ideology*, 23(2), 226–242.
Havertz, Ralf (2021). *Völkisch nationalism as core ideology. Radical Right Populism in Germany: AfD, Pegida, and the Identitarian Movement*. Taylor & Francis.
Hentges, G., Priester, K., & Schulte, L. (2018). *Die Alternative für Deutschland: Programmatik, Entwicklung und politische Verortung*. Springer.
Hix, Simon, Noury, Abdul G., Roland, Gérard (2007). *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge University Press.
Hix, Simon. "The EU as a new political system." In Caramani, Daniele (2007). *Comparative Politics*. Oxford University Press.
Inglehart, R. & Norris, P. (2019). *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*. Cambridge University Press.
Institute for Global Change (2025). "Elections explained: Rise of the AfD signals a new era for Germany." https://institute.global/insights/geopolitics-and-security/elections-explained-rise-of-the-afd-signals-a-new-era-for-germany
Institutul de Investigare a Crimelor Comunismului și Memoria Exilului Românesc - IICCMER (2025). „Percepția populației cu privire la regimul comunist. Reperele nostalgiei Sondaj de opinie național – iulie 2025." https://www.iiccmer.ro/wp-content/uploads/2025/07/15.07.2025-Raport-Sondaj-Comunism-2.pdf
Kitschelt, H. (1995). *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis*. University of Michigan Press.
Klikauer, Thomas (2020). *Alternative für Deutschland: The AfD: Germany's New Nazis or another Populist Party?*. Liverpool University Press.
Kriesi, H., et al. (2006). "Globalization and the transformation of the national political space." *European Journal of Political Research*, 45(6), 921–956.
Lazarsfeld, P. F., Berelson, B., Gaudet, H. (2004). *Mecanismul votului. Cum se decid alegătorii într-o campanie prezidențială.* Comunicare.ro.
Lees, C. (2018). The "Alternative for Germany": The Rise of Right-wing Populism at the Heart of Europe." *Politics*, 38(3), 295–310.
LSE Blogs (2018, December). "The religion gap: Why right-wing populists underperform among Christian voters and what this means for the role of the church in society." *London School of Economics and Political Science*. https://blogs.lse.ac.uk/religionglobalsociety/2018/12/the-religion-gap-why-right-wing-populists-underperform-among-christian-voters-and-what-this-means-for-the-role-of-the-church-in-society/
Mayer, N., Schweisguth, E. (1989). "Classe, position sociale et vote." In Gaxie, Daniel (Éd.), *Un bilan des études électorales en France* (Deuxième édition, pp. 263-290). Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
Mudde, C. (2019). *The Far Right Today*. Polity.
Mungiu-Pippidi, A. (2020). *Europe's Burden: Promoting Good Governance across Borders*. Cambridge University Press.
Mungiu-Pippidi, A. (2021). "Romania's Resilient Illiberalism: The Rise of AUR." *Journal of Democracy*, 32(3), 50–64.
Norris, P. (2005). *Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market*. Cambridge University Press.

Perrone, L. (2020). “Religion and the AfD: The Cultural Politics of Christianity in German Populism.” *Religion, State & So*ciety, 48(4), 245–262.
Peters, Anne (2003). “A Plea for a European Semi-Parliamentary and Semi-Consociational Democracy.” *European Integration Online Papers*, 7(3). http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-003a.htm
Pew Research Center (2024). “7 facts about Germany’s AfD party.” https://www.pewresearch.org/short-reads/2024/09/20/7-facts-about-germanys-afd-party
PolitPro (2025). “Alternative für Deutschland (AfD).” https://politpro.eu/en/germany/parties/afd
Populism Studies (2024). “Germany’s 2024 EP elections: The populist challenge to the progressive coalition.” https://www.populismstudies.org/germanys-2024-ep-elections-the-populist-challenge-to-the-progressive-coalition
Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. W. W. Norton & Company.
Saurugger, Sabine (2003). *Les modes de représentation dans l’Union européenne*. Éditions L’Harmattan.
Soare, S., & Tufiş, C. D. (2021). “Romania’s 2020 Parliamentary Elections: The Rise of AUR.” East *European Politics*, 37(3).
Soare, S., & Tufiş, C. D. (2021). “The Romanian Radical Right: Between Political Marginalization and Mainstream Acceptance.” *East European Politics & Societies*, 35(1), 181–204.
Stan, L., & Turcescu, L. (2017). *Religion and Politics in Post-Communist Romania*. Oxford University Press.
Stoica, M. S., & Voina, A. (2023). “Measuring receptivity to Eurosceptic media discourses in the vicinity of war: Evidence from Romania.” *Media and Communication*, 11(4), 34–46.
Sultănescu, D., Teodorescu, B., & Sultănescu, D. C. (2021). “Atitudini și discursuri populiste în România. Dinamici în 2019–2021 și posibile explicații ale impactului AUR.” *Revista Polis*, 9(4[34]), 305–330.
Taggart, P., Pirro, A. L. P. (2021). *The populist radical right and European integration: From the margins to the mainstream*. Oxford University Press.
Vasilopoulou, S. (2018). “Far right parties and Euroscepticism: Patterns of opposition.” *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 88–104.
Voicu, M. (2019). “Religious Conservatism and Political Mobilization in Romania: The 2018 Referendum.” *European Politics and Society*, 21(5).
Wilson Center (2024). “Germany’s Far-right AfD Doubles Vote Share and Reshapes Germany’s Political Landscape.” https://www.wilsoncenter.org/article/germanys-far-right-afd-doubles-vote-share-and-reshapes-germanys-political-landscape

CZU: 328.182:321.7:351.86(478) https://doi.org/10.59295/pas2025.19

PRESIDENTIAL INSTITUTION IN PARLIAMENTARY REGIMES: BETWEEN CONSTITUTIONAL SYMBOLISM AND POLITICAL INFLUENCE

Victoria BEVZIUC[31]

Abstract. ***Esența acestui articol este analiza rolului instituției prezidențiale în conturarea traiectoriei politice și a strategiilor de securitate națională ale statelor. Alegerile prezidențiale reprezintă unul dintre cele mai critice momente din viața politică a țării, exercitând o influență profundă asupra direcției pe care o va urma în următorii ani. Într-un context global marcat de instabilitate, conflicte geopolitice și provocări de securitate emergente, fiecare schimbare în conducere are potențialul de a afecta în mod semnificativ atât politicile interne și relațiile externe — cu țările vecine, precum și partenerii de dezvoltare durabilă. Alegerea unui nou președinte devine un punct de cotitură pentru redefinirea strategiilor de securitate națională, cu consecințe directe asupra stabilității economice, sociale și politice. Cazurile Republicii Moldova, României şi Georgiei, în care alegerile prezidenţiale din ultimele decenii au declanşat schimbări majore în domeniul securităţii naţionale s-au reflectat în realinieri geopolitice, ajustări ale politicilor de apărare şi securitate internă, precum şi schimbări în orientarea politică. De exemplu, în Republica Moldova, alegerile din 2020 au marcat o schimbare strategică în relațiile externe și prioritățile de securitate națională, în timp ce în Georgia, influențele externe asupra procesului electoral au ridicat îngrijorări cu privire la suveranitatea statului și au expus vulnerabilități structurale în cadrul instituțiilor de securitate națională.***

Cuvinte cheie: *alegeri, democraţie, autoritate prezidenţială, securitate naţională*

Elections are a fundamental pillar of democracy, being the mechanism through which citizens delegate power to leaders, conferring legitimacy on state authority. Conceptually, elections are defined as institutionalized processes for selecting representatives through voting, based on principles of equality, transparency, competitiveness, and periodicity (Przeworski, 2010). They not only designate leaders, but also strengthen the social contract, reflecting the will of the people and influencing national security by setting strategic priorities. In transitional democracies, elections are crucial for legitimizing institutions, but vulnerable to manipulation, polarization, and external influences, which can destabilize the state. These risks are amplified in tense geopolitical contexts, where elections can become targets of hybrid warfare, including disinformation and external interventions (Kaldor, 2018).

Currently, free elections are considered the foundation of functional democracy, but in transitional democracies, such as the Republic of Moldova, they are exposed to the risks of fraud, disinformation, and external influence. For example, the 2020 presidential elections in Moldova strengthened the pro-European vector but amplified geopolitical divisions, affecting national security through internal tensions and Russian pressure

[31] PhD in Political Science, associate profesor, Moldova State University, Chisinau, Republic of Moldova, E-mail: victoriabevziuc@gmail.com

(OSCE, 2020). In Georgia, the 2018 election reinforced the pro-NATO orientation but sparked protests over allegations of irregularities (Jones, 2018). In Ukraine, the 2004 elections (Orange Revolution) highlighted the risks of instability when electoral processes are contested, affecting regional security. These examples underscore the role of elections as a strategic mechanism that shapes not only leadership but also state resilience. (Figure 1)

The presidential institution: origin, roles, and dynamics

The presidential institution structures executive power, varying according to the political regime and historical context. Conceptually, the presidency is defined as an institution that performs roles of representation, mediation, and strategic decision-making, influencing national security through foreign policy, defense, and crisis management (Duverger, 1980). Unlike monarchies, which derive their legitimacy from tradition, presidents are elected, which gives them direct accountability to citizens. However, according to Linz, presidential systems can generate instability due to conflicts between the president and the legislature, especially in fragile democracies, where the lack of a clear dispute resolution mechanism can lead to constitutional crises. In contrast, semi-presidential systems, through the cohabitation of the president and prime minister, can offer flexibility, but also risks of „executive duality" in polarized contexts (Making Presidentialism Work, 2008).

The modern origins of the institution appear in the United States, where the 1787 Constitution created a presidential model characterized by the indirect election of the president (through the Electoral College) and extensive executive powers, balanced by the separation of powers. The American president simultaneously fulfills the roles of head of state and head of government, with significant powers in foreign policy and command of the armed forces (Shugart & Carey, 1992). In Europe, France introduced the semi-presidential system through the Constitution of the Fifth Republic (1958), in which the directly elected president has major powers in defense and diplomacy, cohabiting with a prime minister who is accountable to parliament. This model has influenced post-communist states such as Romania and Poland, offering flexibility in volatile political contexts (Protsyk, 2005). However, in states with democracies in transition, semi-presidential systems can generate tensions between the president and parliament, especially when there are ideological or geopolitical divides.

In parliamentary regimes, such as Germany or the Republic of Moldova, the president has a symbolic role, guaranteeing respect for the Constitution, mediating between institutions, and representing national unity. In Moldova, the president has limited powers, such as appointing the prime minister or dissolving parliament, which are subject to constitutional control (Ilie, 2015). However, their symbolic and geopolitical influence can be significant, as in the case of Maia Sandu (2020), who promoted pro-European reforms, influencing national security (Hale, 2017). In contrast, in Latin American presidential systems, presidents have extensive powers but are prone to authoritarian tendencies, especially in the absence of effective control institutions. (Figure 2)

The evolution of the presidential institution has been marked by several factors:

- American constitutionalism: It established the president as the dominant executive leader, a model adopted in Latin American presidential democracies

(Mainwaring, 1993). However, Linz warns that this model can lead to „hyper-presidentialism" in states with weak institutions, generating instability.

- The French semi-presidential model: This provided a balance between the president and parliament, adaptable in democratic transitions (Elgie, 1995). Its advantage lies in its flexibility to balance executive power, but it can create conflicts in cohabitation with a prime minister of a different political orientation.
- The post-communist context: After 1989, states such as Romania, Poland, and Ukraine adopted semi-presidential systems to prevent authoritarianism, but this generated institutional tensions, as in the crisis in Moldova (2019) (Stan, 2013). Direct election of the president in these states enhances legitimacy but can lead to conflicts with parliament (ConstitutionNet, 2019).
- Cultural influence: In states with monarchical traditions (e.g., Germany), the president has taken on symbolic roles, while in new democracies, such as Moldova, his role is more dynamic, influenced by geopolitical divisions (Nodia, 2021).

In transitional democracies, the presidential institution plays a dual role: strategic, through security decisions, and symbolic, by reducing polarization. For example, in Romania, the president coordinates national security through the Supreme Council for National Defense, strengthening NATO partnerships. In Georgia, pro-Western presidents have strengthened security through Euro-Atlantic integration, but have drawn Russian reactions. In Moldova, constitutional limitations are offset by the president's influence in geopolitical orientation, as in the 2020 election.

In Ukraine, the election of Volodymyr Zelensky (2019) demonstrated the presidency's ability to mobilize international support in crisis contexts (Wilson, 2020). However, the risk of authoritarian drift in presidential systems remains high, especially in states with fragile democracies.

Comparative study of the presidential institution in the Republic of Moldova, Romania, and Georgia

The presidential institution plays an essential role in transitional democracies, influencing national security, foreign policy, and political stability. In the Republic of Moldova, Romania, and Georgia, this institution operates in distinct constitutional and political contexts, determined by the type of political regime, the constitutional powers of the president, and the dynamics of relations with other state institutions. This subchapter provides a comparative analysis of the political regime of each state, the powers of the president in key areas (national security, foreign policy, commander-in-chief of the armed forces), the methods of election, the length of the term of office, inter-institutional relations, and the effective role of the president in crisis prevention and ensuring national stability.

Priority is given to the Republic of Moldova, followed by Romania and Georgia, to reflect regional relevance and specific challenges. We note that the Republic of Moldova is classified here as having a parliamentary regime, Romania a semi-presidential regime, and Georgia a parliamentary regime.

Overview of the political regime in each state

The Republic of Moldova functions as a parliamentary republic, according to the 1994 Constitution, with significant changes over time. In this system, Parliament plays the leading role in the legislative process and in forming the Government, and the Prime

Minister exercises dominant executive power. The president has largely symbolic powers, but his direct election, reinstated by a 2016 Constitutional Court decision (after being elected by Parliament between 2000 and 2016), gives him significant legitimacy and an influential role in foreign policy and security.

Moldova's parliamentary system is marked by political instability due to the polarization between pro-Russian and pro-European forces, frequent cohabitation between the president and an opposing parliamentary majority, and oligarchic influence, which limits the effectiveness of institutions. (Constitution of the Republic of Moldova (1994).

Romania operates under a semi-presidential system, according to the 1991 Constitution, revised in 2003. In this system, executive power is divided between the president and the prime minister, and Parliament holds the primary legislative role. The president has significant executive powers in foreign policy, national security, and command of the armed forces, but his domestic influence is limited by Parliament and the Government, which leads to the system being described as a „mitigated" semi-presidentialism. Cohabitation between the president and a parliamentary majority of a different political orientation, as in 2012-2014, can generate tensions, but Romania's membership in NATO and the EU stabilizes the political system, reducing the risk of major crises. (Constitution of Romania (2003).

Georgia functions as a parliamentary republic, according to the 2013 constitutional reform, which was finalized in 2018. In this system, executive power is concentrated in the hands of the prime minister and parliament, and the president has a predominantly ceremonial role, with limited powers in domestic policy, security, and foreign policy. The election of the president has been changed: since 2018, the president is elected by an electoral college, not by popular vote, which reduces his or her direct legitimacy. Georgia's parliamentary system, although designed to prevent the concentration of power, is vulnerable to instability due to political polarization and external influences, particularly from Russia, in the context of the conflicts in Abkhazia and South Ossetia. (Constitution of Georgia (2018).

Constitutional powers of the president

National security

Republic of Moldova: According to Article 77 of the Constitution, the president is the guarantor of sovereignty, independence, and national security. He chairs the Supreme Security Council, coordinates defense strategies, and can declare a state of emergency with the approval of Parliament. However, in a parliamentary system, his influence is limited by the power of the prime minister and limited financial resources, and the presence of Russian troops in Transnistria complicates security management.

Romania: The president is the guarantor of independence and territorial integrity, according to Article 80 of the Constitution. He chairs the Supreme Council for National Defense (CSAT), approves the national security strategy, and can mobilize the armed forces with the consent of Parliament. Membership in NATO and the EU amplifies this role, allowing for coordination with international allies, as in the context of the war in Ukraine (2022).

Georgia: In the parliamentary system, the president has a symbolic role in security, according to the 2018 Constitution. He represents the state in defense matters, but strate-

gic decisions are made by the prime minister and Parliament. His influence is minimal, especially in managing the separatist conflicts in Abkhazia and South Ossetia.

Foreign policy

Republic of Moldova: The president has powers in foreign policy, according to Article 86, representing the state in international relations, negotiating treaties, and appointing ambassadors, with the approval of Parliament. However, in a parliamentary system, his influence is limited, especially when his political views differ from those of the parliamentary majority. One example is Igor Dodon (2016–2020), who promoted close relations with Russia, while Parliament was dominated by pro-European forces.

Romania: The president plays a dominant role in foreign policy (Article 91), representing the state, signing treaties, and appointing ambassadors, in consultation with Parliament. Membership in NATO and the EU reinforces this role, allowing presidents such as Klaus Iohannis to strengthen partnerships with the US and the EU.

Georgia: The president represents the state in foreign relations, but his powers have been symbolic since 2018. The prime minister and Parliament define foreign policy, reducing the president's role to that of a ceremonial representative. However, presidents such as Salome Zourabichvili have symbolically influenced Euro-Atlantic aspirations.

Commander of the armed forces

Republic of Moldova: The president is the supreme commander of the armed forces (Article 87), but decisions on the mobilization or use of the army require parliamentary approval. Limited military capacity and the presence of Russian troops in Transnistria reduce the president's effective influence in this area.

Romania: The president is the supreme commander of the armed forces (Article 92), with powers to mobilize the army and declare a state of emergency, under parliamentary control. Cooperation with NATO strengthens this role, allowing for effective military coordination, as in the Black Sea exercises.

Georgia: The president has a symbolic role in commanding the armed forces, with effective decisions being made by the prime minister and the Ministry of Defense. The 2018 reform reduced the president's military powers, limiting his influence in managing separatist conflicts.

Similarities and differences between the three states

Method of electing the president

Republic of Moldova: The president has been elected by direct popular vote in two rounds since 2016, after being elected by Parliament between 2000 and 2016. This system confers legitimacy but amplifies polarization, as in the 2016 (Igor Dodon) and 2020 (Maia Sandu) elections.

Romania: The president is elected by direct popular vote in two rounds, according to the 1991 Constitution. This system ensures strong legitimacy, as in the case of Klaus Iohannis' elections (2014, 2019), but can generate tensions in cohabitation.

Georgia: Since 2018, the president has been elected by an electoral college of 300 members (parliamentarians, regional and local representatives), not by popular vote. This change, applied to the election of Salome Zourabichvili, reduces the direct legitimacy and influence of the president.

Similarities: Moldova and Romania use direct popular vote, ensuring legitimacy. Georgia differs in its indirect election, aligned with the parliamentary system.

Differences: Direct election in Moldova and Romania contrasts with the indirect system in Georgia, reflecting the symbolic role of the Georgian president.

Term of office

Republic of Moldova: The presidential term is four years, with the possibility of a single consecutive re-election (Article 80). This short term limits continuity but prevents the concentration of power.

Romania: The term of office is five years, with the possibility of a single consecutive re-election (Article 81). The longer term allows for stability, but cohabitation can lead to conflict, as in 2012.

Georgia: The term of office is five years, with no possibility of re-election, since 2018. This limitation reduces the president's long-term influence, aligning with his ceremonial role.

Similarities: All three countries limit terms of office to prevent authoritarianism.

Differences: The shorter term in Moldova (4 years) contrasts with the 5-year terms in Romania and Georgia. Georgia eliminates re-election, unlike the other two.

Relationship between the president and other state institutions

Republic of Moldova: In the parliamentary system, the president plays a secondary role to the parliament and government. However, he or she can dissolve parliament in the event of a deadlock (Article 85), as in 2021, when Maia Sandu dissolved parliament after conflicts with the pro-Russian majority. The Constitutional Court plays a decisive role in arbitration, validating such decisions, but this generates political tensions. Relations are often tense, especially in cohabitation.

Romania: The president works with Parliament and the government, but cohabitation leads to conflicts, like between Traian Băsescu and Prime Minister Victor Ponta (2012-2014). The president appoints the prime minister, but Parliament approves the government (Article 85). The Constitutional Court mediates disputes, ensuring balance, as in the 2012 crisis.

Georgia: The president has limited influence over Parliament and the Government due to the parliamentary system. Relations are less conflictual, but the president has a symbolic role, with limited powers of veto or initiative. The Constitutional Court plays a minor role in interinstitutional relations, with Parliament being dominant.

Similarities: The Constitutional Court mediates inter-institutional conflicts in all three countries. Cohabitation generates tensions in Moldova and Romania.

Differences: The President of Romania has greater executive powers than in Moldova and Georgia, where Parliament dominates. Moldova has a more volatile system, with frequent dissolutions of Parliament.

The effective role of the president in preventing crises and ensuring national stability

In Moldova's parliamentary system, the president plays an important but limited role in preventing crises, due to the legitimacy conferred by direct vote and powers in security and foreign policy. Maia Sandu (2020-present) managed the 2021 energy crisis by negotiating with the EU for financial assistance and diversifying energy sources,

reducing dependence on Russia. In 2021, the dissolution of Parliament ended a political deadlock, allowing the formation of a pro-European government, which stabilized the political scene. However, the influence of oligarchs, corruption, and polarization limit the president's ability to prevent systemic crises. In 2016, Igor Dodon amplified tensions with pro-Russian rhetoric, weakening national cohesion and complicating security, especially in the context of Transnistria.

In Romania's semi-presidential system, the president plays a significant role in ensuring stability, thanks to his influence in security and foreign policy. Klaus Iohannis (2014-present) managed the political crisis of 2015, following the resignation of Prime Minister Victor Ponta, by appointing a technocratic government that stabilized the country. In the context of the war in Ukraine (2022), Iohannis coordinated through CSAT the strengthening of NATO's presence in Romania, consolidating national security. Traian Băsescu (2004-2014) prevented crises by joining NATO and the EU, which provided economic and military stability. However, cohabitation generated conflicts, such as in 2012, when Băsescu's suspension caused temporary instability, which was resolved through the intervention of the Constitutional Court.

In Georgia's parliamentary system, the president's role in crisis prevention is limited to symbolic powers. Salome Zourabichvili (2018-present) has had a symbolic impact, promoting Euro-Atlantic integration and national dialogue to reduce polarization. However, her limited powers have constrained her ability to manage major crises, such as the 2018 post-election protests. In contrast, Mikheil Saakashvili (2004–2013), under the former semi-presidential regime, played an active role, managing reforms and the 2008 crisis, but his aggressive policy contributed to the war with Russia, affecting stability. The Georgian president depends on the prime minister and parliament, which reduces his direct impact.

Similarities: Presidents contribute to stability by representing the state and managing crises, but success depends on legitimacy and the political context. National security is a common priority.

Differences: The Romanian president has a more active role due to the semi-presidential system, while in Moldova and Georgia influence is limited by the parliamentary system. Moldova is more vulnerable to internal crises, Romania benefits from NATO/EU stability, and Georgia depends on the prime minister. (Figure 9)

The presidential institution in the Republic of Moldova, Romania, and Georgia reflects the specifics of democracies in transition, with varied roles determined by the political system. Moldova, with a parliamentary system, gives the president an influential role, but one that is limited by cohabitation and internal vulnerabilities. Romania, under a semi-presidential regime, grants the president extensive executive powers, amplified by NATO and the EU. Georgia, with a parliamentary regime, reduces the president to a symbolic role, dependent on the prime minister. Direct elections in Moldova and Romania enhance legitimacy, unlike the indirect system in Georgia. Interinstitutional relations are tense in Moldova and Romania, but stable in Georgia due to the president's reduced powers. Presidents play a key role in crisis prevention, but their success depends on constitutional powers, institutional support, and the geopolitical context. In a region marked by tensions, the presidential institution remains a decisive factor for national security and stability.

By exploring in depth, the particularities of presidential elections and the role of the presidential institution in transitional democracies, with a focus on the Republic of Moldova, Romania, and Georgia, we have highlighted the influence of these elements on national security. The analysis revealed that the presidential institution, through its constitutional powers, the legitimacy derived from electoral processes, and its ability to respond to internal and external challenges, plays an essential role in shaping political stability, geopolitical orientation, and state resilience. In transitional democracies, where institutions are fragile and the geopolitical context is marked by tensions, presidential elections not only designate a leader but also define the strategic trajectory of the state, influencing national security through a delicate balance between legitimacy, power, and international cooperation. The comparison between the three states offers valuable lessons for strengthening democracy and security, especially for the Republic of Moldova, whose vulnerable position between Russian influences and Euro-Atlantic aspirations amplifies the relevance of this study.

In the Republic of Moldova, the parliamentary system limits the powers of the president, who, according to the Constitution, acts as the guarantor of national sovereignty and security, chairs the Supreme Security Council, and contributes to foreign policy. The restoration of direct elections in 2016 gave the president increased legitimacy, allowing for the mobilization of public support for reforms, as Maia Sandu demonstrated in her handling of the 2021 energy crisis and in attracting financial assistance from the European Union. However, frequent cohabitation between the presidency and parliament, combined with challenges such as systemic corruption, polarization between pro-Russian and pro-European vectors, and the presence of Russian troops in Transnistria, reduces the president's ability to decisively influence national security. These limitations underscore the need for leadership capable of navigating geopolitical tensions and strengthening democratic institutions, drawing inspiration from the experiences of other states. For example, an active civil society that monitors electoral processes and international dialogue, supported by organizations such as the OSCE, have contributed to strengthening electoral transparency, providing Moldova with a basis for reform. In a context marked by the war in Ukraine, which amplifies regional risks, the role of the president as a unifier becomes crucial in reducing polarization and attracting external support.

Romania, with its semi-presidential system, illustrates a more robust approach to the presidential institution in national security, due to its extensive powers and integration into NATO and EU structures. The president, as guarantor of independence and territorial integrity, coordinates defense policies through the Supreme Council for National Defense and represents the state in international relations. Under Klaus Iohannis's mandate, Romania has strengthened its security by allocating 2% of GDP to defense and hosting NATO troops, particularly in the context of the conflict in Ukraine. Membership in international alliances provides a stable framework that compensates for occasional tensions generated by cohabitation, such as those in 2012-2014. The Constitutional Court plays an essential role in mediating inter-institutional conflicts, preventing crises from escalating and providing a model applicable to other democracies in transition. Anti-corruption reforms, supported by institutions such as the National Anti-Corruption Directorate, have strengthened the legitimacy of institutions, reducing internal vulner-

abilities. Romania's experience demonstrates that an active president, supported by international alliances and robust judicial mechanisms, can amplify national resilience, providing Moldova with an example of strategic integration and institutional reform.

In Georgia, the parliamentary regime consolidated by the 2018 reform transformed the presidency into a predominantly symbolic institution with limited influence on national security. President Salome Zourabichvili has promoted Euro-Atlantic aspirations, but major decisions are made by the prime minister and parliament, reducing her ability to manage challenges such as the conflicts in Abkhazia and South Ossetia. Indirect election by an electoral college diminishes the president's legitimacy, limiting her role in mobilising the public or preventing crises, as seen in the 2018 post-election protests. However, Georgia compensates for these limitations through international support from the EU and the US, which support security and democratic reforms. Georgian civil society, through organizations such as Transparency International, has played a crucial role in countering disinformation and corruption, providing a model for Moldova, where external propaganda amplifies electoral tensions. Georgia's experience highlights the importance of external partnerships and civil society in strengthening security, even in the absence of a president with extensive powers, suggesting that Moldova could adopt similar strategies to counter Russian influences.

The comparative analysis highlights that national security in transitional democracies depends on a balance between electoral legitimacy, the constitutional powers of the president, and the ability to counter challenges such as corruption, disinformation, and external influences. In the Republic of Moldova, direct election increases the president's influence, but the parliamentary system and polarization limit his effectiveness, in contrast to Romania, where NATO and EU membership amplify the president's role in security. Georgia, with a symbolic president, demonstrates that a parliamentary system can ensure stability through institutional balance, but requires external support to compensate for the lack of direct electoral legitimacy. All three states face common threats, but their intensity varies: Moldova is exposed to geopolitical risks due to Transnistria and energy dependence, Georgia manages secessionist conflicts, and Romania benefits from a more stable context due to Euro-Atlantic integration. These differences underscore the need for tailored strategies that combine electoral legitimacy, institutional reforms, and international partnerships to strengthen national security.

For the Republic of Moldova, the comparison with Romania and Georgia offers practical lessons for strengthening the national security system. The direct election of the president, reinstated in 2016, provides an advantage similar to that in Romania, allowing for the mobilization of public support for reforms, but intense polarization requires civic education campaigns inspired by the efforts of Georgian civil society. Romania demonstrates that integration into international structures amplifies the president's influence in security, a model partially applicable to Moldova by intensifying partnerships with the EU, as Georgia has done. Combating corruption and disinformation, effective in Romania through judicial reforms and in Georgia through civic activism, is essential for Moldova, where foreign propaganda influenced the 2016 and 2020 elections. Economic diversification, inspired by Georgia's experience after Russian embargoes, and attracting EU funds, as in the case of the assistance plan for Moldova (2021-2024), can reduce

energy dependence. Managing interinstitutional relations, with the Constitutional Court playing an active role as mediator, as is the practice in Romania, could prevent crises caused by cohabitation in Moldova. In the context of the war in Ukraine, which amplifies regional risks, strengthening the role of the president as a unifier and intensifying international cooperation are priorities for Moldova's resilience.

The presidential institution is a central pillar of national security in transitional democracies, influencing stability through its electoral legitimacy, constitutional powers, and ability to respond to geopolitical challenges. In Moldova, the parliamentary system limits the president's influence, but her direct legitimacy provides opportunities for reform, in contrast to Romania, where a semi-presidential system and international alliances enhance security. Georgia illustrates the limitations of a symbolic president but highlights the role of civil society and external support. The lessons learned—the importance of electoral transparency, anti-corruption reforms, international integration, institutional mediation, and economic diversification—are essential for Moldova, which must navigate a complex geopolitical context. By adopting practices inspired by Romania and Georgia, the Republic of Moldova can strengthen national security, reinforcing democracy and resilience in the face of internal and external threats, especially in the context of current regional uncertainties.

In parliamentary regimes, the presidential institution is often perceived as a decorative or symbolic element, intended to reflect national unity, state continuity, and respect for constitutional norms. This perception stems from the formal distribution of power, in which the Parliament and the Government concentrate political decision-making. However, political reality shows that the constitutional symbolism of the president can take on influential dimensions, especially in the context of democracies in transition, where popular legitimacy, image capital, and the geopolitical context amplify the informal role of the head of state.

In the Republic of Moldova, although the president has limited powers under the Constitution, direct elections, proactive political discourse, and a favorable international context have allowed for the consolidation of informal influence, particularly on the foreign agenda and structural reforms. Maia Sandu is an eloquent example of a „symbolic president with political impact," particularly in crisis management and pro-European orientation.

In Georgia, after the 2018 constitutional reform, the role of the president was deliberately reduced to eliminate competition with the prime minister. However, even in this context, the presidential figure can become a pole of geopolitical symbolism, especially in relation to Western partners, retaining an influence of image and public diplomacy.

In contrast, Romania offers a hybrid example: although it has a semi-presidential regime, tensions between symbolism and influence are evident in periods of cohabitation. The president remains an actor with extensive formal powers, but his degree of effective political influence is conditioned by the parliamentary configuration and the domestic political context.

The comparative study can be extended with examples from other parliamentary regimes: in Austria, the president has a limited constitutional role, but figures such as Thomas Klestil and Alexander Van der Bellen have used the moral authority of the office

to intervene in political crises and protect constitutional democracy. In Israel, the president has a clearly symbolic role, but acts as a mediator in the formation of governments, especially in periods of parliamentary fragmentation. In India, although the president is elected indirectly, his influence increases in times of instability, when he has the power to appoint the prime minister or dissolve parliament on the latter's recommendation.

Thus, the presidential institution in parliamentary regimes is not a mere symbol, but a contextualized strategic actor whose influence varies depending on: the legitimacy conferred by popular vote (or lack thereof), the degree of cohabitation, the ability to articulate a coherent geopolitical discourse, and the support of civil society and international actors.

The analysis presented in the article demonstrates that the presidential institution, even in parliamentary regimes, sometimes goes beyond the limits of constitutional symbolism, becoming an influential political actor in shaping the national agenda, managing crises, and promoting strategic directions. The tension between symbolic function and political influence defines a field of negotiation between constitutional norms and political realities.

In the Republic of Moldova, this dynamic is evident in the gap between the reduced formal powers and the amplified informal role of the directly elected president. In Romania, the semi-presidential model legitimizes the president's extensive influence, but exposes the system to inter-institutional tensions during periods of cohabitation. Georgia, on the other hand, deliberately opts for a symbolic president, but this does not completely eliminate his ability to articulate strategic messages at national and international level.

Austria, India, and Israel confirm the hypothesis that presidential symbolism can coexist with discreet but effective influence in times of crisis or transition. The common lesson is that the power of the president in a parliamentary regime does not derive exclusively from formal powers, but from context, personality, and the ability to build consensus.

This ambivalence between symbolism and influence defines the nature of the presidential institution in parliamentary regimes in Eastern Europe and beyond, offering valuable lessons for constitutional reform, democratic consolidation, and the balance of powers. In particular, the Republic of Moldova can benefit from this theoretical reflection, identifying the legitimate spaces in which the president, without exceeding constitutional limits, can become a vector of stability, modernization, and European integration.

A relevant example in the Republic of Moldova is the post-election period of 2020, when President Maia Sandu was elected with a strong popular mandate, although her formal powers were limited within the parliamentary system. She used the legitimacy gained through direct vote to call for early elections, challenging the deadlock in Parliament and actively contributing to its dissolution. Her actions highlighted how the symbolism of the presidential institution can be transformed into a major factor of political influence in a context of institutional crisis.

In Romania, the suspension of President Traian Băsescu in 2007 and again in 2012 illustrates how the presidential institution can become a pole of power, directly confronting the parliamentary majority. These episodes demonstrated that the president can mobilize public opinion and influence the national political agenda even in the face of impeachment proceedings.

In Georgia, Salome Zurabishvili was involved in the process of pardoning key opposition figures and in speeches of national reconciliation, using the presidential position to mediate political conflicts at a time when tensions between the government and the opposition were acute.

In Austria, President Alexander Van der Bellen played an active role in the 2019 government crisis (the ‚Ibiza affair'), when, after the chancellor's resignation, he contributed decisively to the formation of a transitional government and the preservation of constitutional stability. Although his formal powers were limited, his symbolic authority was transformed into an instrument of political stabilization.

In India, President Abdul Kalam (2002–2007), although in a largely symbolic position, refused to approve a controversial piece of legislation, citing ethical and constitutional reasons. Although he did not definitively block the law, his gesture reignited a major public debate and demonstrated the potential of presidential moral influence.

In Israel in 2021, President Reuven Rivlin played a key role in consultations on the formation of a government after repeated elections without a clear result. Through his decisions on the nomination of the prime minister-designate, he influenced the political balance, despite a role traditionally considered symbolic.

Conclusions

Comparative analysis shows that presidential elections and the presidential institution in transitional democracies play a decisive role in shaping national security, geopolitical orientation, and political stability. In the Republic of Moldova, direct presidential elections, reintroduced in 2016, have strengthened the legitimacy of the office, but have also deepened political polarization. To protect its security, Moldova must prioritize anti-corruption reforms, energy diversification, and European integration. In Romania, the semi-presidential system, combined with membership in NATO and the European Union, provides a solid security framework. Romania's experience shows how international integration and judicial reforms can strengthen the resilience of the state. In Georgia, despite the rather symbolic role of the presidency, civil society activism and strategic partnerships with the EU and the US play a key role in countering Russian influence.

Ultimately, presidential elections are more than just political milestones—they are strategic moments that define a state's security posture, institutional strength, and geopolitical trajectory. For the Republic of Moldova, the lessons learned from Romania's integration model and Georgia's civic mobilization offer valuable strategies for strengthening democracy and national security in a regional context marked by growing instability.

BIBLIOGRAPHY

Przeworski, A. (2010). *Democracy and the Limits of Self-Government*. Cambridge University Press. 340 p.

Kaldor, M. (2018). *Global Security Cultures*. Polity Press. 278 p.

OSCE (2020). *Republic of Moldova Presidential Election 2020: ODIHR Election Observation*

Jones, S. F. (2013). *Georgia: A Political History Since Independence*. London: I.B. Tauris

Duverger, M. (1980). *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*. European Journal of Political Research.

Making Presidentialism Work (2008*). International Institute for Democracy and Electoral Assistance.* (https://www.idea.int/sites/default/files/publications/making-presidentialism-work.pdf)
Shugart, M., Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
Protsyk, O. (2005). *Politics of Intra-Executive Conflict in Semi-Presidential Regimes in Eastern Europe.* East European Politics and Societies.
Ilie, F. (2015). *Regimuri politice contemporane*. București: Polirom.
Hale, H. (2017). *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective.* Cambridge: Cambridge University Press.
Mainwaring, S. (1993), *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*, July, Comparative Political Studies 26(2):198-228
Linz, J., Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
Stan, L. (2013). *Romania's Post-Communist Journey: From Transition to Consolidation.* Boulder: Lynne Rienner Publishers.
Constituția Republicii Moldova (1994). (https://www.presedinte.md/rom/constitutia-republicii-moldova)
Nodia, G. (2021). *Democracy and Its Challenges in the South Caucasus*. Tbilisi: Caucasus Institute for Peace.
Wilson, A. (2020). *Ukraine Crisis: What It Means for the West*. Yale University Press.
Constituția României (2003). (https://www.presidency.ro/ro/constitutia-romaniei)
Constituția Georgiei (2018). (https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346)

CZU: 327.57:659.44:327”20” https://doi.org/10.59295/pas2025.20

THE CONCEPT OF «MODERN DIPLOMACY» AND STRATEGY OF COMMUNICATIVE INFLUENCE OF STATES IN THE CONDITIONS OF NEW GEOPOLITICAL CHANGES OF THE 21ST CENTURY: INSTITUTIONAL AND REGIONAL ASPECTS

Viacheslav TSIVATYI[32]

Abstract. ***The modern model of diplomacy is impossible without a developed system of public administration, strategy of communicative influence of states, which is a phenomenon that is developing rapidly, institutionalized, characterized by a powerful flow of innovation, whose consequences are not always positive. So acute need for a reliable system of information and analytical support public administration in general, and the system of diplomatic service in particular. Effective management in diplomacy largely determine the adoption and implementation of administrative decisions based on the impact of modern information and communication technologies. Accordingly receipt, analysis, delivery and effective use of information - an essential condition to ensure effective foreign policy of Ukraine and introduction of effective model of diplomacy. The national features of modern diplomacy model are the intensification of the use of new effective diplomacy tools and expanding the range of specific diplomacy. Together with the fast development of the new media reputation management gets one more dimension-e-reputation. Its contents are transforming to the real impact of the politician`s image and diplomat. Now the Ukraine political reality continues to gain the digital space and political leaders fight to head the digital era movement.***

Keywords*: diplomacy, model of diplomacy, foreign policy, institutionalization, strategy of communicative influence.*

The modern model of diplomacy is impossible without a developed system of public administration, which is a phenomenon that is developing rapidly, institutionalized, characterized by a powerful flow of innovation, whose consequences are not always positive. So acute need for a reliable system of information and analytical support public administration in general, and the system of diplomatic service in particular. Effective management in diplomacy largely determine the adoption and implementation of administrative decisions based on the impact of modern information and communication technologies. Accordingly receipt, analysis, delivery and effective use of information - an essential condition to ensure effective foreign policy of Ukraine and introduction of effective model of diplomacy.

The national features of modern diplomacy model are the intensification of the use of new effective diplomacy tools and expanding the range of specific diplomacy (Ціватий, 2022: 27-30).

The events of recent years in our country convincingly demonstrated that the lack of a reliable system of information and analytical support foreign policy and diplomatic

[32] Viacheslav Tsivatyi, Associate Professor of History, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine, E-mail: tsivatyi@gmail.com

activities of national scale sometimes is a source of random, unreasonable, wrong decisions and actions that are not only inconsistent with the objectives and tasks of the public administration, but also may affect the political-diplomatic, political, institutional and political-economic situation in the country.

The dynamics of political marketing operation is under close study on all sides (bilateral and multilateral diplomacy) of the political reality. Reputation is a significant political factor of social and psychological factors that can affect not only the electoral position of a political party, but the political landscape of the country in general and the image of the state as a whole. With the rapid development of new media reputation management and image are another dimension - e-reputation or digital reputation.

There is a need to ensure the functional certainty political and diplomatic systems and analytical systems, their compatibility with each other and with the activities of the state administrative apparatus in foreign relations. Each type of information and analytical system must meet strict maximum range of functions of management personnel. Information-analytical activities (IAA) to ensure governance as a specific type of public-management (public administration) practices has definitely scientific in nature, determined by a set of principles of research methodology, a set of tools that have a scientific interdisciplinary, scientific type of argument knowledge way to organize this knowledge (information) and more. That analytical work serves generally as a set of applied interdisciplinary areas of research type, focused on obtaining objective-real knowledge about these or other specific objects, events and processes of material and spiritual world to use this knowledge in decision-making in foreign political and diplomatic spheres.

In terms of major economic and social changes of the external relations of the required precise response to these changes in order to achieve the goals that put the state in foreign relations. In this regard, managerial staff in their daily activities have to take into account the needs of creating an effective information-analytical system management. Today, managers, diplomats, politicians often lack information because it is not always useful, is not always presented in the right form and does not always meet the goals of public administration and efficiency of strategic communicative influences of the state in the conditions of globalization influences of the 21st century (Ціватий, 2025: 81-85).

The article deals with the evolutionary transition from the unipolar international system to a decentralized polycentric model 21st century. The current state of the international system is often described as transitional. Its main characteristics can be regarded as diffusion of the hegemony of the U.S. and Euro-Atlantic institutionalized community, expansion of asymmetric relations and growing influence of countries with dynamically emerging markets once considered as a hopeless periphery.

The author assumes that in the mid-term determination of new «rules of the game» will be one of the major international problems focusing attention to the necessity of more solid basis for communication between the major international actors and integration entities. The research includes methods of systemic and political analysis allowing to specify changes in the international system, stages of its evolution and trends reflecting the development of new forms and elements of international interactions.

The period after the collapse of the USSR was marked by the destruction of the bipolar structure of international relations. Bipolar international system is widely recog-

nized as a real model that existed in the recent past and defining the nature of international relations during the Second World War. Instead, the post-Soviet collapse interpreted in Ukrainian scientific and political literature, mostly as day post bipolar or globalization. For characterization of the regional processes that took place after the 1989-1991 sometimes used definition of «post-communist» or «intersystem» transformation.

The use of such formulations as analytical categories generally indicated unwillingness definition clearer definitions and structural generalizations or form was finding the transition state of the international system. Chance of a practice can be considered justified, since the direction of change, as well as their dynamics is indicated varied trends in individual countries, regions and international relations in general. However, since 1994, in the scientific and political literature dominated by recognizing the leading role of the U.S. in international relations as a leader, hegemony, or the center of a new international system of imperial.

However, a simple statement of the dominant role of the U.S. as the most important state post-bipolar world was not enough to explain the nature of the evolutionary processes that have taken place over the past two decades, including the nature of the interaction of international relations at the level of states, international organizations and non-state actors level. Modern political science requires a clearer conceptual analysis and interpretation of trends in the evolution of the international system, predict its probable structure and configuration. In this sense, primary attention is to assess the role of the great powers and leading integration groupings, trends and progress of their interaction influences the formation of international rules and norms. Of fundamental importance is the analysis of objective factors that determine the role of different actors in multilateral international relations and processes that are usually identified with polarity factors (ability to influence, to ensure implementation of their own interests and determine or influence the formation of «rules»).

Relaxation tools strict U.S. dominance in the international system clearly contributes to a gradual redistribution of weight and influence among the leading actors in the international system. In Western political theories of evaluation capacity of various actors - states and integration groups - to influence the trend of international cooperation sets forth authorities, measurable based on three main factors: the availability of resources and the «capacity factors», including the power and economic; ability control of other actors; presence of structural elements of power and influence (i.e. the ability to influence the international law, international regimes and establish «rules of the game», which should follow other states and international entities) (Carbó-Catalan, Roig-Sanz, 2022).

Polarity, determined by the division of power - factor in international relations, is a structural feature of the international system. In the most general terms, this criterion allows to characterize the nature of the international system at any time. System methodology using typological features at least three or four kinds of system organization, including unipolar, bipolar, and multipolar three-way that are derived from the distribution of power and influence at the regional and global levels.

Yet it does not deny the possibility of a more detailed typological assessments and gradations within these systems. Major contemporary political theory allows predicting two potential options for the 21st century world order. The first one is represented by the

concept of multipolarity, whereby international relations will polycentric nature that determined the coexistence of sufficiently large group of associations and integration prone to form independent positioning. Outlined trend is the creation of regional integration entities using different interaction models to mitigate the effects of the global economic crisis and prefer specific, tailored to your needs development strategies.

The second option is equated with the concept monopolar or mononadderzhavnosti. It can be implemented in the form of inertial model system of designated conservation priority control of the U.S., EU and their allies on the world of international political processes, or as a trend «diffusion of power» marked loosening the dominance of the United States and Euro-Atlantic structures.

Unipolar diffusion model probably accompanied reformat mechanisms of decision-making in international organizations and existing multilateral structures focal character for a long time were under the direct control and still remain largely dominated by the U.S., EU and Japan. Expression with the onset of the global financial crisis assumption of inevitable decline of the dominant role of the Euro- American system kernel is still only partly justified. Although there has been increasing throughout the world items autonomous, more independent behavior of medium potential regional powers, the U.S. and EU countries retain significant advantages both in terms of economy and finance, and other areas to ensure their technological advantages, military dominance, as well as significant technological, political and regulatory influence.

After the collapse of the bipolar world order model essential feature of international processes was clearly an evolutionary way to change that marked the transition between different states of the international system. In terms of methodology of system analysis, the historical experience of international relations makes it possible to interpret the international system transition from one state to another as a result of crises that result in the termination of the usual conditions of interaction between the major parties. For events in 1989-1991 systemic crises often occur as a result of major European and world wars that led to view the balance of power between the great powers.

This war on the periphery, which did not significantly affect the stability and security of the leading actors of the international system, regarded as a local phenomenon. With the recent historical experience can recall the war in the Middle East, Korea, Indochina, and a number of other regional conflicts, whose influence on the position of the leading powers, especially the Soviet Union and the United States had relatively local (Chekalenko, Tsivatyi, 2016).

There are several factors that determine the development of evolutionary changes in international relations. These include physical factors (economic potential of key international system and their relationships), military power, which guarantees invulnerability and /or capacity to use force, the factors of soft power and cultural influence and effectiveness of multilateral mechanisms and institutions that can use institutional and regulatory mechanisms in the context of international regulatory processes.

However, recognition of the obvious transformational change, on the one hand, makes the West look for ways to retain its dominant position as the further redistribution of world GDP in favor of new fast-growing countries will cause a forced reduction in consumption in the Euro-Atlantic states of the nucleus.

On the other hand, although the relationship of interdependence dynamics of economic development involves the most powerful economic centers in the relationship of competition, forcing the U.S. and EU suspicious of any new economic initiatives giants. In turn, the BRICS leaders have expressed consistent opposition to the principles of the «Washington Consensus», preferring to establish «a more democratic and just multipolar world order based on the rule of international law, equality, mutual respect, cooperation, coordinated action and collective decision-making by all states, including «support political and diplomatic efforts to peacefully resolve disputes in international relations».

In terms of major economic and social changes of the external relations of the required precise response to these changes in order to achieve the goals that put the state in foreign relations. In this regard, managerial staff in their daily activities have to take into account the needs of creating an effective information-analytical system management. Today, managers often lack information due to the fact that it is not always useful, is not always presented in the correct form and not always consistent with the goals of management.

Analyzing the features of the information needs of executives of foreign relations, it should be emphasized that they have less time to study the information than ordinary employees. Therefore, the development of social engineering and information needs should be provided by a relatively small increase in the dataset, and by substantially increasing the complexity of processing and use of data by the institutions of the MFA of Ukraine, organizations, ministries and departments of the regional administration and creation efficient storage, retrieval and processing on the basis of modern information technologies, the need to create modern and improvement of existing information-analytical systems management with a view to making effective decisions at the state level in the field of foreign relations (Ціватий, 2024: 851-862).

Experts of information-analytical studies in foreign relations emphasize that the information and analytical technologies provide information pieces in the system form and this, in turn, makes it possible to create a complete picture of what is happening and predict the future activities of the various institutional structures forces, stakeholders, groups of states, international organizations, and international actors more. The use of different analytical methods of information processing output due to the need to anticipate, identify trends and forecasting the overall situation in the world or a particular region or a particular country. Finding out possible ways of development of the situation requires not only revealed generalization of information and its evaluation.

Accumulation of information about political processes and forecasting, their main areas of development, planning political activities, calculating the consequences of political choices in decision-political and political-diplomatic solutions, monitoring their implementation in the field of foreign relations are able by using computer tools that allows you to automate the study, computerized analytical work in the process of advice, developing policy options, modeling the likely consequences, the selection of a final decision. Using programs and analytical technologies should ensure the effective functioning of all components of the political and diplomatic system of society and the effectiveness of appropriate model of diplomacy (Chekalenko, Tsivatyi, 2016).

To improve and optimize the information and analytical work in the field of external relations used technologies such as multimedia. General analytical work requires

first permanent systematization of data coming. Analyst examines and evaluates weighs fragmented information based on which creates a perspective, grounded forecasts. In addition, the analyst responsibilities include: analysis of existing views on the issue under study, test assumptions made previously, evaluation of alternative scenarios, continuous coverage of waste data.

Depending on the specific object, forecasting and management problems in the political and diplomatic monitoring can dominate certain methods of gathering and processing information applied achievements of history, sociology, psychology, statistics, political science, diplomacy and so on. Therefore, political and diplomatic monitoring specific conditions of its organization can take the signs of various social studies, and at certain stages completely transformed them. In essence political and diplomatic monitoring is a complex method of research of political and diplomatic, political and diplomatic processes using quality-monitoring indicators.

Monitoring is the most effective tool for predicting the state of the social system, including its important indicators as political preferences and electoral behavior. Thus, political and diplomatic monitoring is a continuous process not only fixation of an object within a defined period of time, but the analysis of trends and directions of socio-political processes, forecast future state of political and diplomatic systems and algorithms (algorithm) adopted in future political and diplomatic solutions and related actions (diplomatic tools) (Modern Diplomacy, 2020).

Analytical and advisory centers (in English "think tanks" - think tanks, factories opinions, literally "repository of ideas") is an integral part of the current political-diplomatic process both within national democracies and globally. In the leading countries of the world, think tanks and political experts considered as full participants in public policy (Ціватий, 2022: 338-348).

Information-analytical studies in many countries a basis for making strategic decisions – decisions of senior management, defining the main directions of development of the country, including - In foreign policy and diplomatic spheres. Most of the problems relating to analysts is extremely complex and require for their solution previous research, information and special long time, which they are not always released. In addition, even the most skilled analyst cannot be expert in all range of issues (Україна: 2010).

Therefore, to carry out their daily business analysts need regular strategic directions of information and analytical support. It covers the timely delivery of current information, background information from the relevant departments and analytical research on issues relevant institutional, academic and independent scientific organizations or individual scientists. «Think tanks» directly related to the public interest (public opinion), expressed this opinion and those interests in intellectual form, both as a state apparatus and interests formed political parties, movements and corporations (linked to the policy of non-public) think tanks connected only through public policy and public diplomacy (Modern Diplomacy, 2020).

In general, think tanks of United States, France, Great Britain should be regarded as the benchmark for other democracies. Not dropping from the weight national characteristics that are present in any society, we note that the structure, algorithms fundraising, political, economic, anti-corruption, advocacy role, lobbying, analytical, research, information

and others. Think tanks function of these states, their place and role they play in society is a political and diplomatic guideline for relatively young "think tanks" that are just starting their way in the field of foreign policy, in foreign relations, including – in Ukraine.

Since the beginning of the XXI century, the integration of the vast majority of countries into a single geoeconomic space is accompanied by the latest global trends, permanent systemic risks, and their asymmetric effects. All the factors mentioned above have a multi-vector and contradictory impact on modern global development. As well as they encourage the international community to develop preventive measures and restart the institution of diplomacy in general, and economic diplomacy particularly.

Economic Diplomacy in every country has a clearly defined goal. Chief among which is the protection of national export promotion and attracting foreign investment. Modernization of economic diplomacy is a necessary condition for its effective operation in today's globalizes world. Developed countries gradually reforming its diplomatic service. Ukraine can use their experience in reforming its economic diplomacy. Without improvement of economic diplomacy, Ukraine can not make effective foreign economic policies.

Economic diplomacy is a tool for ensuring national interests. The international environment is characterized by dynamic character, a steady trend towards quantitative growth and qualitative development. There is a necessity for a more careful and balanced approach to the choice of foreign economic policy, given the complexity of the world's economy structure, the system of international economic relations regulation and management.

Today, economic diplomacy has become one of such tools that is both an instrument for stimulating world trade and investment flows, a factor in protecting national interests and ensuring the economic security of states etc.

World's leading countries have a long history of foreign policy economization, which is based on the postulate of ensuring economic growth and promoting prosperity as its main goal.

In the context of globalization the role of the social function of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine and its diplomatic corps, which is to provide information and legal protection of Ukrainian citizens abroad, is growing. It is necessary to actively create the institution of "non-state diplomacy".

Foreign economic institutions need to provide maximum assistance to exporters of high valueadded products. Powerful economic component of our state's foreign policy and the effective economic diplomacy that embodies it are a significant contribution to the power of Ukraine's economy and its national security (Modern Diplomacy, 2020).

The issue of the separation of functions of pro-government institutions remains largely unresolved, primarily with regard to the powers of the administration / office of the President and the Ministry of Foreign Affairs. Ukraine's successful export expansion should be based on more fundamental systemic tools than the adopted Export Strategy.

There is an urgent need not only to preserve but also to improve the overall foreign policy strategy, to strengthen its priorities and basic principles.

In the fields of foreign policy, migration policy and security policy integration, becomes one of the most ambitious and, at the same time, contradictory dimensions of

integration processes in the European Union, which has its own historical institutional traditions and strategic directions, in particular in the field of migration policy (Kapitonenko, 2022).

At the same time, it has faced significant challenges due to the spread of the COVID-19 pandemic in the world, which has forced European countries to take sometimes extremely unpopular but necessary steps in the field of migration.

Despite various challenges related to domestic and foreign policy changes, Ukraine managed to preserve its state traditions in the field of migration policy and its institutions.

The main driving force of the evolution of Ukrainian migration policy in the zero years of the 21st century was a need to bring the legislation of Ukraine in line with the international obligations of the state. The implementation of this task resulted in the adoption of a number of important legislative acts in the field of migration.

Throughout the period of independence, migration, in particular labor migration started to attract more and more attention from the authorities and society, and became a prominent element of political life. The spread of the COVID-19 pandemic has forced all countries of the world and Ukraine, in particular, promptly and comprehensively review approaches to the implementation of their migration policies both at the legislative and institutional level, and in terms of its practical implementation (Tsivatyi, Martsyniuk, 2021: 4-8).

The broad context of the COVID-19 pandemic has created drivers for the development of tools to spread «positive virility» in the image of the Ukrainian state, in particular in its work with Ukrainian citizens and migrant workers abroad. One of them was the advanced technologies of social networks, which been used by the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine to carry out effective communication with Ukrainian citizens abroad.

Despite the quarantine measures, the outflow of Ukrainian labor migrants abroad leads to the leaching of the most valuable human potential outside the country, leading to demographic losses, intellectual losses and the economic crisis. All these problems are relevant today for Ukraine, and their solution exacerbates the need to increase the effectiveness of migration policy of our state.

The issue of personal security has become more important due to new dangers and threats, especially the COVID-19 pandemic, which is becoming global (Tsivatyi, Martsyniuk, 2021: 4-8).

In general, migration policy of a growing number of countries characterized by a set of various benefits and opportunities that increase the attractiveness of training, work in the area, and stimulate the influx of foreign workers.

The change of the paradigm of security from the state ideological to the national actualized the need to rethink the role of the individual, society and the state in the system of national security and economic security. It is no coincidence that the Constitution of Ukraine declares as the main postulate that "a person, his life and health, honor and dignity, inviolability and security are recognized in Ukraine as the highest social value…".

Ukraine is interested in the significant practical experience of other countries in creating effective security systems for personal protection. Independent think tanks play

a significant role in the preparatory stage. In particular, RAND is a reputable corporation in the United States, the Hague Center for Strategic Studies in the Netherlands, and the DEMOS think tank in the United Kingdom. At the invitation of the relevant government agencies, the think tanks initially analyze the situation in the security sector and provide preliminary recommendations.

The multifunctionality of social networks and platforms for structuring the communication space allowed the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine to provide information to Ukrainians abroad about the current situation in connection with COVID-19 and the possibility to obtain an emergency assistance. The network programs of social assistance to Ukrainian citizens abroad and their families introduced by the Ministry have shown their efficiency, adaptability and dynamism.

A significant number of threats to national interests, especially in the context of the spread of the COVID-19 pandemic and the deepening of economic globalization, necessitates the development of a methodology by which national security actors can quickly identify events, phenomena and other factors as threats to implementation. these interests, to monitor (in particular to carry out quantitative and qualitative assessment of threats) and adequately respond to them (Tsivatyi, Martsyniuk, 2021: 4-8).

International cooperation is an integral part of migration policy, which today in a globalized world seeks answers to the consensus perception and adaptation of paradigms of Ukrainian and European diplomatic and diaspora practices, as well as – institutional development of scientific diplomacy on public aspects of migration and diaspora policy 21st century (Modern Diplomacy, 2020).

Ukraine, like most countries in the world, uses different models of organizing official economic diplomacy and practical approaches to the implementation of migration policy in the conditions of COVID-19 and features of martial law (Tsivatyi, Martsyniuk, 2021: 4-8).

Conclusion. A specific feature of the modern international system (1991–2025) if it is interpreted as a progressive state «diffusion» unipolarity, and/or as the initial phase of the transition to a multipolar (polycentric) model, there are changes that relate to the interests and motivations of political complications in the relations between the major powers and significant increase in the number of states that are increasingly engaged in dialogue on key global issues and identify potential collaborative solutions.

The emergence of new great powers between former colonies and former Third World causes of traditional geopolitical division of the world into «System Center» and the periphery, as countries such as China, India and Brazil are the most important regional centers.

Redistribution loss of economic potential and power and power factor promotes the role of medium-sized countries that join the ad hoc regional combinations of interests and forms of interaction and, depending on their individual intentions and capabilities are more involved in regional coalitions.

Strategies of communicative influence in interstate and inter -institutional relations in the face of today are of particular relevance.

BIBLIOGRAPHY

Україна. Верховна Рада України. (2010), *Про засади внутрішньої і зовнішньої політики.* Закон України № 2411-VI (онлайн), 1 липня. Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text (accessed 22.08.2025).

Ціватий В.Г. (2022), *Дипломатичний протокол і етикет міжнародної ввічливості в умовах мондіалізованого світоустрою XXI століття: теоретико-методологічний і практичний дискурси наукової та освітньої дипломатії.* Сучасне суспільство: колективна монографія. Розділ 3.12. Харків: СГ НТМ «Новий курс». С. 338–348.

Ціватий В.Г. (2022), *Системний аналіз і моделювання в дипломатичних, управлінських і соціально-економічних процесах: міждисциплінарний, інституціональний і теоретико-методологічний дискурси.* Системний аналіз в управлінні: міжгалузеві дослідження: збірник наукових праць. Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова. Київ: Ореол-Сервіс, 2022. Випуск IV(4). С. 27–30.

Ціватий В.Г. (2024), *Стратегічне планування та інституціональний розвиток моделей дипломатії XXI століття.* Україна дипломатична. Науковий щорічник. Київ: ГДІП, 2024. Вип. 25 (XXV). С. 851-862.

Ціватий В.Г. (2025). *Міграційна політика та міграційна дипломатія в сучасній Європі: ціннісно-інституціональний і міжнародно-політичний дискурси.* Сучасні виклики для міграційної політики: правові, освітні та історичні аспекти. Збірник наукових праць. Суми: Сумський державний університет, 2025. Вип. 3. С. 81-85.

Carbó-Catalan E., Roig-Sanz D., (2022), *Culture as Soft Power: Bridging Cultural Relations, Intellectual History and Cultural Diplomacy*. 350 p.

Chekalenko L.D., Tsivatyi V.G., (2016), *Foreign policy of Ukraine.* Ed. by Tsivaty V.G. –Kyiv: LAT&K, 2016. 294 p., 8 p. pic.

Kapitonenko Mykola (2022), *International Relations Theory. London and New York: Routledge is an imprint of the Taylor & Francis Group, an informa business.* 205 p.

Modern Diplomacy in Practice. (2020), Robert Hutchings, Jeremi Suri. Paris. 260p.

Tsivatyi V., Martsyniuk M., (2021), *Foreign Affairs and Historical Challenges of the Mondialized World of Europe in the Context of the Spread of the COVID-19 Pandemic: Migration and Diasporal Aspects.* Foreign Affairs. № 3–4. P 4–8.

CZU: 352:316.46:659.126(498-43) https://doi.org/10.59295/pas2025.21

LEADERSHIP LOCAL ȘI COOPERARE: STRATEGII DE GUVERNANȚĂ ȘI BRANDING URBAN ÎN ORADEA

Luminița ȘOPRONI[33]

Abstract. ***In the landscape of contemporary urban development, the synergy between good governance and strategic city branding has become increasingly vital. As cities compete globally to attract investment, tourism, and skilled talent, differentiation is essential. City branding has evolved beyond traditional top-down marketing approaches, now demanding meaningful collaboration with local stakeholders.***

The city of Oradea, located in the north-western part of Romania, exemplifies how collaborative networks of local stakeholders drive both governance and branding. Local actors leverage the city's historical, cultural, and socio-economic assets to craft a brand with national and European resonance. The city's governance and brand benefit from the active participation of residents and local organizations in urban planning, policy formulation and branding initiatives. Community engagement fosters a sense of ownership and pride, which enhances the legitimacy of governance mechanisms and creates an authentic city brand that truly represents the community's identity and values.

The example of Oradea demonstrates that engaging local actors and communities in governance and branding processes fosters legitimacy, pride, and a genuinely representative city identity, enabling the city to successfully position itself both nationally and within Europe.

Keywords*: governance, branding, urban development*

1. Introducere

În era vizibilității globale și a guvernanței descentralizate, orașele sunt confruntate cu provocări multiple, ce depășesc sfera administrativă tradițională. Printre acestea se numără necesitatea formulării și consolidării unei identități urbane autentice, coerente și atractive. În acest cadru, două concepte interdependente – guvernanța locală și brandingul urban – dobândesc o importanță strategică pentru unitățile urbane care urmăresc optimizarea performanței instituționale și diferențierea imaginii proprii în plan național și internațional.

Guvernanța locală desemnează ansamblul structurilor instituționale, proceselor decizionale și relațiilor de colaborare prin care autoritățile publice locale interacționează cu actorii relevanți din societate, elaborează politici publice și implementează acțiuni colective. Aceasta integrează atât mecanismele formale de guvernare, cât și formele informale de participare civică, leadership comunitar și co-creare a valorilor publice. În paralel, brandingul urban presupune procesul de definire și comunicare strategică a identității unui oraș – incluzând elemente precum patrimoniul cultural, infrastructura, valorile comunitare și aspirațiile colective – în vederea atragerii de investiții, stimulării turismului și consolidării coeziunii sociale.

[33] Conf.univ.dr., Departmentul de Relații Internaționale și Studii Europene, Universitatea din Oradea, Romania, E-mail: lumivoicu@yahoo.com

În România, municipiul Oradea se evidențiază ca un exemplu relevant de integrare eficientă a guvernanței locale cu strategiile de branding urban. Situat în proximitatea frontierei cu Ungaria, orașul se distinge prin valorificarea patrimoniului arhitectural, performanța administrației publice și procesul de revitalizare urbană. Spre deosebire de alte centre urbane care întâmpină dificultăți în conturarea unei identități distincte, Oradea a beneficiat de un leadership administrativ orientat spre inovație și de o implicare civică semnificativă, elemente care au facilitat implementarea unor politici moderne de guvernanță și consolidarea unui brand urban competitiv.

2. Abordare metodologică

Ipoteza de cercetare. Lucrarea pornește de la premisa că evoluția recentă a municipiului Oradea constituie o ilustrare concludentă a modului în care un leadership local consolidat, alături de implicarea activă a actorilor comunitari, poate genera îmbunătățiri semnificative în sfera guvernanței urbane și poate contribui la articularea unui brand urban coerent și competitiv.

Designul cercetării. Pentru testarea acestei ipoteze, cercetarea adoptă metoda studiului de caz, având ca obiect municipiul Oradea, considerat un exemplu relevant de bune practici în domeniul guvernanței locale și al brandingului urban. Această abordare metodologică permite o analiză aprofundată a interacțiunii dintre conducerea administrativă și participarea comunitară în procesul de transformare urbană.

Datele utilizate în cadrul analizei provin dintr-o varietate de surse, incluzând documente de politici publice, strategii de dezvoltare urbană, statistici referitoare la investiții, articole din presa locală și națională, precum și lucrări academice de specialitate relevante pentru tematica abordată.

Prin integrarea Oradiei în cadrul dezbaterii privind dezvoltarea urbană durabilă și guvernanța participativă, studiul urmărește formularea unor recomandări operaționale pentru orașele interesate de consolidarea competitivității teritoriale și a coeziunii sociale prin intermediul unui leadership strategic și al unei implicări civice active.

3. Interacțiunea dintre brandingul urban și guvernanță: explorarea literaturii de specialitate

Literatura de specialitate oferă contribuții relevante privind analiza interdependenței dintre modelele de guvernanță urbană și strategiile de branding teritorial, subliniind influența exercitată de arhitectura instituțională asupra direcțiilor de construire a imaginii urbane. Totodată, se evidențiază modul în care un branding urban coerent și eficient poate sprijini consolidarea proceselor de guvernanță, generând efecte pozitive asupra performanței administrative și asupra percepției externe a orașului.

În acest sens, guvernanța eficientă se conturează ca un element central în definirea identității de brand și în creșterea atractivității spațiului urban, cu atât mai mult în contextul accentuării competiției dintre orașe la nivel global.

Guvernanța urbană constituie un concept multidimensional, reflectând eforturile colaborative ale unei varietăți de actori implicați în promovarea dezvoltării durabile a mediului urban. Structurile de guvernanță eficientă joacă un rol fundamental în gestionarea provocărilor complexe asociate transformării orașelor contemporane (Baud et al., 2021).

Conform analizei realizate de Eshuis și Klijn (2017), eficiența guvernanței presupune nu doar elaborarea de politici publice adaptate contextului local, ci și implementarea unor inițiative capabile să răspundă nevoilor imediate ale comunității urbane, contribuind simultan la consolidarea poziției orașelor ca destinații atractive pentru afaceri, investiții și turism. Astfel, strategiile de guvernanță devin instrumente esențiale în orientarea dezvoltării urbane către îmbunătățirea imaginii și a performanței economice regionale. Realizarea acestui obiectiv depinde în mod direct de cooperarea activă dintre actorii-cheie – în special autoritățile locale, sectorul privat și organizațiile societății civile. Acest demers colectiv reflectă o înțelegere profundă a faptului că imaginea de brand a unui oraș depășește sfera marketingului convențional, fiind integrată în planuri de dezvoltare urbană coerente, care valorifică identitățile locale și aspirațiile comunității (Eshuis și Klijn, 2017).

În consecință, o guvernanță urbană eficientă contribuie la sporirea încrederii cetățenilor și la stimularea participării civice, ambele elemente având un impact semnificativ asupra atractivității generale a orașului, atât din perspectiva rezidenților, cât și a vizitatorilor.

Percepția publicului dobândește o relevanță tot mai accentuată în analiza relației dintre guvernanța urbană și procesul de construire a brandului orașului. Strategiile de guvernanță care favorizează implicarea activă a comunităților locale și a actorilor instituționali relevanți contribuie la generarea unor percepții pozitive asupra mediului urban. În acest sens, Meijer și Rodríguez Bolívar (2016) evidențiază faptul că guvernanța inteligentă poate stimula participarea civică și susține dezvoltarea unor abordări inovatoare în definirea identității urbane. Acest model de guvernanță valorifică tehnologia și datele pentru a elabora narațiuni de branding adaptate diversității demografice și culturale a populației urbane.

Literatura de specialitate examinează, totodată, impactul economic al guvernanței asupra atractivității orașelor. Strategiile care promovează participarea multi-nivel a părților interesate – incluzând administrația publică, sectorul privat și societatea civilă – sunt esențiale pentru consolidarea „capitalului reputațional" al orașului. Prin eforturi coordonate, orașele își pot spori vizibilitatea și competitivitatea în contextul global, contribuind simultan la coeziunea socială și la promovarea unei dezvoltări economice sustenabile. În această configurație, interacțiunea dintre guvernanță, branding urban și dinamica economică se conturează ca un domeniu prioritar de cercetare pentru înțelegerea complexității proceselor urbane contemporane (Morgan et al., 2011).

Ginesta și De San Eugenio (2020) evidențiază necesitatea integrării dimensiunilor politice în procesul de construire a brandului urban, argumentând în favoarea unor sisteme de guvernanță durabile, capabile să răspundă în mod eficient nevoilor comunității. În această paradigmă, administrațiile publice dețin un rol esențial în formularea și implementarea inițiativelor de branding teritorial, cu impact atât la nivel local, cât și în plan național și internațional. Pentru ca aceste strategii să genereze efecte sustenabile, este imperativă implicarea activă a rezidenților în procesul de definire a imaginii orașului, prin narațiuni care reflectă valorile comunității și care contribuie la consolidarea guvernanței urbane, stimularea dezvoltării locale și promovarea creșterii economice.

Relația dintre guvernanță și brandingul urban este influențată semnificativ de principiile diplomației publice. Prin inițiativele sale, diplomația publică contribuie la afir-

marea oraşelor pe plan internaţional, facilitând conexiuni strategice cu actori globali, promovând atributele locale distinctive şi consolidând angajamentele faţă de dezvoltarea durabilă. Datorită diversităţii instrumentelor utilizate şi implicării unui spectru larg de participanţi, diplomaţia publică oferă un cadru propice pentru dezvoltarea urbană şi pentru intensificarea cooperării regionale (Eshuis & Edwards, 2013; Şoproni, 2018; Şoproni şi Stoica, 2022; Şoproni, 2023). Această dinamică demonstrează că, prin integrarea unor practici administrative coerente şi eficiente, autorităţile locale pot elabora naraţiuni urbane convingătoare, capabile să consolideze vizibilitatea oraşului în context internaţional.

Abordările teoretice privind brandingul urban se suprapun adesea cu conceptele guvernanţei, oferind cadre analitice noi pentru înţelegerea modului în care oraşele îşi definesc şi administrează identitatea (Lucarelli şi Berg, 2011; Hankinson, 2015).

Brandul de oraş vizează acţiunile strategice de consolidare şi promovare a identităţii, reputaţiei şi atractivităţii unui oraş pentru locuitori, investitori şi turişti. Kavaratzis (2004) propune un cadru teoretic care marchează tranziţia de la marketingul urban la brandingul urban, subliniind importanţa construirii unui brand care să fie receptat în mod favorabil de publicul ţintă, reflectând totodată valorile şi aspiraţiile oraşului. Kavaratzis subliniază că brandul urban depăşeşte rolul unui simplu instrument de marketing, devenind o componentă esenţială a guvernanţei oraşului, cu impact direct asupra modului în care cetăţenii percep spaţiul urban şi asupra gradului lor de implicare în viaţa comunităţii. Analiza sa este în concordanţă cu ideile formulate de Lucarelli şi Berg (2011), care evidenţiază că dezvoltarea unui brand urban durabil necesită o înţelegere aprofundată a modului în care este gestionat spaţiul urban. În această dinamică, guvernanţa are un rol central în influenţarea percepţiilor publice. Cercetarea lor arată că un branding eficient trebuie să reflecte realităţile cotidiene ale oraşului şi să fie susţinut de politici şi practici administrative care implică activ cetăţenii în procesul de definire şi consolidare a identităţii urbane.

Brandingul teritorial a dobândit o vizibilitate tot mai mare în literatura de specialitate, precum şi în procesul de elaborare a politicilor publice la nivelul administraţiilor locale (Kavaratzis şi Hatch, 2013; Kavaratzis et al., 2015). Acesta este utilizat frecvent ca instrument strategic de guvernanţă, având rolul de a îmbunătăţi calitatea mediului urban, coeziunea socială şi dinamismul economic în cadrul oraşelor şi regiunilor (Ma et al., 2019; Chan et al., 2021).

Green et al. (2016) evidenţiază o interdependenţă tot mai accentuată între brandingul urban şi strategiile de guvernanţă. Potrivit analizei lor, succesul unei mărci urbane este condiţionat de capacitatea administraţiei de a integra coerent brandingul în cadrul practicilor de guvernanţă. Înţelegerea relaţiei bidirecţionale dintre cele două dimensiuni permite oraşelor să valorifice brandingul ca instrument de consolidare a principiilor de guvernanţă, în timp ce guvernanţa contribuie activ la definirea şi orientarea iniţiativelor de branding.

Strategiile moderne de branding tind să se alinieze cu obiectivele generale ale dezvoltării regionale. Atunci când sunt implementate eficient de către autorităţile locale, aceste iniţiative pot avea un impact substanţial asupra consolidării atractivităţii regiunii (Barkun et al., 2021; Sedra şi El Bayed, 2022; Potapovs, 2024).

Interdependenţa dintre guvernanţă şi branding urban configurează relaţii fundamentale pentru procesele de dezvoltare şi consolidare a imaginii oraşelor, atât în plan local,

cât și internațional. Strategiile bazate pe transparență decizională, participare comunitară și sustenabilitate instituțională contribuie în mod substanțial la consolidarea reputației teritoriale și la stimularea vitalității economice urbane. În contextul provocărilor globale actuale, guvernanța eficientă se afirmă ca un pilon esențial în definirea unei identități urbane autentice, capabile să reflecte valorile locale și să susțină competitivitatea orașului pe termen lung.

4. Leadershipul local în acțiune. Strategii colaborative de branding urban și guvernanță în Oradea

Situat în nord-vestul României, în proximitatea graniței cu Ungaria, municipiul Oradea a reacționat ferm și eficient la provocările generate de economia globală, adoptând soluții inovatoare bazate pe redefinirea relației dintre administrația urbană și cetățeni (Mihăilescu, 2022). În urma acestei abordări strategice și a implementării unor inițiative cu caracter transformativ, Oradea a fost desemnat „pol de dezvoltare urbană de importanță regională", asumând un rol esențial în cadrul a trei axe de cooperare interregională (*Strategia Integrată de Dezvoltare Urbană pentru Municipiul Oradea și Zona Metropolitană Oradea 2021–2027*).

În ultimii ani, Oradea s-a afirmat constant printre cele mai performante orașe din România, evidențiindu-se printr-o creștere economică susținută, atragerea consistentă de fonduri europene și o dinamică turistică în expansiune. Poziționarea sa strategică în apropierea graniței de vest conferă orașului un avantaj competitiv, întrucât această zonă concentrează peste 70% din fluxurile de export ale țării, corelate frecvent cu niveluri ridicate de prosperitate (Cristea et al., 2017).

Autoritățile locale din Oradea au considerat dezvoltarea locală solidă ca fundament esențial al procesului de internaționalizare urbană. Această abordare presupune construirea unei baze economice reziliente și competitive, concomitent cu elaborarea unei imagini urbane coerente și distincte, capabile să rezoneze cu diverse categorii de public, atât la nivel regional, cât și național. Prin implementarea unor politici publice orientate strategic, care includ investiții prioritare, regenerare urbană și branding teritorial eficient, Oradea a reușit să se poziționeze ca un pol regional dinamic. Totodată, orașul și-a consolidat atractivitatea pe plan național și internațional, devenind un exemplu de bune practici în ceea ce privește guvernanța urbană și promovarea identității locale în context globalizat.

Autoritățile locale colaborează activ cu organizațiile societății civile și cu reprezentanții sectorului privat în cadrul unor inițiative comune menite să stimuleze participarea cetățenilor la viața publică. Aceste colaborări contribuie la o guvernanță incluzivă, care reflectă diversitatea intereselor comunității. Prin crearea de parteneriate eficiente, sunt generate sinergii ce îmbunătățesc procesul decizional și dinamizează implicarea civică. Adoptând acest model de cooperare intersectorială, Oradea valorifică în mod eficient resursele locale și expertiza existentă, reușind să răspundă în mod adecvat nevoilor și aspirațiilor comunității. Totodată, această abordare consolidează imaginea orașului la nivel național și internațional.

În Oradea, guvernanța participativă este susținută prin mecanisme care stimulează implicarea cetățenilor, transparența și colaborarea în elaborarea politicilor publice.

Autoritățile locale, mediul academic, sectorul privat și societatea civilă cooperează pentru a defini o viziune comună de dezvoltare urbană (Primăria Oradea, *Strategii de Dezvoltare*).

Strategia Integrată de Dezvoltare Urbană pentru Municipiul Oradea și Zona Metropolitană Oradea (2021–2027) constituie un cadru strategic amplu pentru modernizarea orașului. Aceasta stabilește direcțiile prioritare de intervenție în multiple domenii și armonizează viziunea actorilor locali într-un plan coerent de dezvoltare. Prin abordarea sa bine structurată și social incluzivă, strategia valorifică contribuțiile administrației publice, mediului academic, sectorului privat și societății civile, asigurând o evoluție urbană sustenabilă și participativă.

Planul de Mobilitate Urbană Durabilă constituie un instrument strategic și operațional esențial pentru optimizarea mobilității în Oradea. Elaborat printr-un proces participativ, care a implicat consultarea extinsă a actorilor locali relevanți, documentul urmărește eficientizarea transportului de persoane și bunuri, contribuind la consolidarea unei imagini urbane caracterizate prin accesibilitate, echitate și reziliență. Prin această abordare integrată, Oradea își definește rolul de centru regional de inovație și sustenabilitate urbană, capabil să disemineze bune practici și expertiză către localitățile din Zona Metropolitană și din județul Bihor. În acest mod, orașul se afirmă ca un vector de „bunăstare exportabilă", oferind modele de dezvoltare urbană replicabile la diferite nivele.

Implementarea instrumentelor de guvernanță electronică a reprezentat un factor determinant în consolidarea guvernanței participative în Oradea. Prin facilitarea unei conexiuni directe între implicarea cetățenilor și formularea politicilor publice, aceste soluții digitale contribuie la dezvoltarea unui sistem administrativ mai receptiv și flexibil, capabil să răspundă eficient nevoilor comunității. În acest sens, administrația locală a introdus o serie de platforme digitale care urmăresc creșterea transparenței instituționale, simplificarea procedurilor administrative și îmbunătățirea comunicării cu cetățenii:

- platforma *digital.oradea.ro* – destinată simplificării procedurilor administrative din cadrul Primăriei Oradea. Aceasta permite cetățenilor să depună cereri și sesizări, să efectueze plăți online, să înregistreze documente și să se înscrie la audiențe publice (Oradea în direct, 2023).

Proiectul de digitalizare a serviciilor publice urmărește reducerea timpului de access la servicii, simplificarea procedurilor, dezvoltarea unor servicii accesibile și intuitive, precum și integrarea tehnologiilor digitale într-un mod orientat spre nevoile cetățeanului.

- platforma de bugetare participativă *activ.oradea.ro* – o inițiativă care încurajează implicarea directă a cetățenilor în procesul de planificare urbană. Prin intermediul acestei platforme, locuitorii pot propune proiecte care urmăresc îmbunătățirea spațiilor publice și creșterea calității vieții în cartierele orașului. Până în prezent, au fost implementate cu succes 22 dintre cele 72 de proiecte selectate, evidențiind angajamentul comunității și eficiența mecanismului participativ (Primăria Oradea, *Bugetare participativă în Oradea*).
- *Oradea City Report* – o aplicație mobilă gratuită, disponibilă pe smartphone și tabletă, care facilitează comunicarea directă între cetățeni și administrația locală. Utilizatorii pot transmite sesizări și raporta incidente către Primăria Oradea și către furnizorii de servicii publice, contribuind astfel la o gestionare mai eficientă și transparentă a problemelor urbane (*Oradea City Report*).

Instrumentele digitale implementate în Oradea s-au dovedit extrem de eficiente în stimularea participării civice și în eficientizarea proceselor decizionale.

Modelul de guvernanță participativă promovat de administrația locală evidențiază un potențial considerabil, reflectat în implicarea activă a cetățenilor, în consolidarea procesului de elaborare a politicilor publice și în îmbunătățirea calității guvernanței locale. Prin integrarea mecanismelor participative cu soluții de e-guvernanță, Oradea a adoptat o abordare administrativă caracterizată prin transparență și incluziune.

Totuși, pentru ca acest model să își atingă pe deplin eficiența în susținerea unei dezvoltări urbane reziliente și adaptabile, este necesară o evaluare continuă și o capacitate de ajustare permanentă în raport cu provocările emergente.

5. Oradea ca brand urban: coerență identitară și comunicare strategică

Dezvoltarea și consolidarea unui brand urban trebuie să se bazeze pe o înțelegere complexă a orașului, care să includă aspecte istorice, economice, sociale, culturale, politice și demografice. Eficiența brandingului urban derivă din capacitatea de a valorifica sinergic factori precum dinamismul economic, poziționarea strategică, infrastructura existentă, capitalul uman, implicarea actorilor locali, potențialul turistic, resursele naturale și o identitate culturală distinctă. Aceste componente contribuie la definirea identității de brand a unui teritoriu și constituie piloni esențiali în arhitectura procesului de branding. Interacțiunea dintre ele influențează în mod decisiv percepția asupra orașului – fie pozitivă, fie negativă – determinând gradul său de atractivitate pentru investitori, rezidenți, turiști și alte segmente de public relevante.

Strategia de marketing urban al Oradiei se evidențiază prin coerență, atât la nivel de concepție, cât și în aplicare. Aceasta reunește în mod eficient *factorii de succes care contribuie la formarea unui brand urban distinct și competitiv*. Factorii interdependenți – echipa de planificare, viziunea și analiza strategică, identitatea și imaginea locului, parteneriatele public-privat și leadershipul – funcționează într-un cadru sinergic, asigurând consistența, continuitatea și orientarea strategică a procesului de branding urban (Moilanen și Rainisto, 2009: 22–23).

O *echipă de planificare* formată din reprezentanți ai administrației publice locale și ai mediului privat gestionează coordonarea inițiativelor de branding urban în Oradea. Acest grup are, în același timp, responsabilitatea mobilizării resurselor financiare necesare, cu precădere prin utilizarea strategică a fondurilor europene. Aceste surse de finanțare au jucat un rol esențial în dinamica de dezvoltare accelerată a orașului, contribuind la consolidarea poziției Oradiei ca lider național în atragerea și gestionarea eficientă a fondurilor nerambursabile (Oradenii.ro, 2025). În intervalul 2008–2025, valoarea cumulată a proiectelor publice susținute prin fonduri europene a depășit 1,6 miliarde de euro, direcționând investițiile către sectoare strategice precum infrastructura, sănătatea, educația, energia, mediul urban și regenerarea urbană (InfoOradea, 2025a; Digi24 Oradea, 2018). Printre realizările reprezentative se regăsesc reabilitarea și modernizarea Pieței Unirii, construirea Aquapark, restaurarea Cetății Oradea și renovarea clădirilor istorice din centrul orașului. În același timp, au fost realizate proiecte de infrastructură de amploare, precum centura metropolitană, modernizarea sistemului de termoficare, crearea de noi coridoare de transport, construirea de pasaje și amenajarea de spații ver-

zi. Inițiativele dedicate îmbunătățirii mobilității și sustenabilității urbane se concretizează prin construirea și reabilitarea podurilor menite să fluidizeze traficul, modernizarea transportului public prin introducerea autobuzelor electrice și extinderea rețelei de tramvaie. În paralel, investițiile în sănătate și educație vizează reabilitarea infrastructurii spitalicești, dezvoltarea rețelei de creșe și modernizarea unităților de învățământ. Autoritățile locale anticipează că menținerea unui ritm susținut în implementarea proiectelor finanțate din fonduri nerambursabile, împreună cu întărirea parteneriatelor dintre mediul public și cel privat, vor contribui semnificativ la progresul economic, social și cultural al municipiului Oradea.

Aceste realizări au transformat Oradea într-un exemplu de bune practici în materie de dezvoltare urbană, evidențiat prin investiții consistente în infrastructură, sistemul de sănătate, educație și amenajarea spațiilor verzi.

Grupul de acțiune îndeplinește un rol esențial în calitate de inițiator și coordonator al *strategiei de dezvoltare și branding urban* a municipiului Oradea. Fundamentată pe *analize teritoriale* aprofundate, această abordare strategică a permis identificarea punctelor forte și a vulnerabilităților orașului, precum și a oportunităților și amenințărilor generate de contextul extern. În urma acestor evaluări, au fost redactate documente strategice care definesc viziunea de dezvoltare a orașului, obiectivele generale și specifice, precum și direcțiile de acțiune necesare pentru implementarea eficientă a strategiei de marketing urban.

Strategia Integrată de Dezvoltare Urbană pentru Municipiul Oradea și Zona Metropolitană Oradea, elaborată de Primăria Oradea, conturează o viziune ambițioasă de transformare a orașului într-un reper european caracterizat prin inovație, reziliență și durabilitate. Această *viziune* presupune o economie consolidată, integrată într-un spațiu metropolitan care oferă condiții optime pentru locuire, activitate profesională și calitatea vieții. Documentul strategic detaliază obiectivele majore ale dezvoltării urbane, axele prioritare de intervenție, programele dedicate susținerii acestor obiective și un plan de acțiune riguros, menit să orienteze implementarea în cadrul polului de dezvoltare urbană (*Strategia Integrată de Dezvoltare Urbană pentru Municipiul Oradea și Zona Metropolitană Oradea, 2021–2027*).

Parteneriatele public-privat au demonstrat o eficiență remarcabilă în procesul de dezvoltare urbană a municipiului Oradea, generând o masă critică ce a condus la rezultate concrete în atragerea de fonduri, implementarea proiectelor, comunicare și promovare.

Organizația de management al destinației din Oradea (*Visit Oradea*) reprezintă un exemplu relevant de parteneriat public-privat, lansat în 2015 prin asocierea dintre autoritatea locală și principalii actori din industria turismului. Această structură este responsabilă de elaborarea și aplicarea politicilor turistice ale orașului, incluzând activități de marketing al destinației, servicii pentru vizitatori, organizarea de evenimente și dezvoltarea de parteneriate strategice la nivel local, național și internațional (Visit Oradea, *#WeAreVISITORADEA*).

Autoritățile locale din Oradea contribuie activ la stimularea mediului de afaceri, valorificând poziția geografică privilegiată a orașului, situat în apropierea granței cu Ungaria, prin dezvoltarea unor parcuri industriale gestionate de *Agenția de Dezvoltare Locală Oradea* (ADLO), instituție în care municipalitatea deține controlul majoritar.

ADLO funcționează ca un catalizator al colaborării între investitorii privați și instituțiile de învățământ, facilitând dialogul cu autoritățile publice și susținând atragerea de capital, atât național, cât și internațional. Totodată, agenția joacă un rol strategic în promovarea oportunităților de investiții și în cultivarea spiritului antreprenorial (ADLO Oradea).

Aceste demersuri reflectă o viziune comună a actorilor locali, bazată pe principiile deschiderii, guvernanței proactive și cooperării interinstituționale, considerate piloni fundamentali ai dezvoltării urbane sustenabile.

Oradea a reușit să își consolideze o *imagine favorabilă* ca pol central-european de turism și afaceri printr-o strategie integrată de poziționare urbană. Deși identitatea orașului se află într-un proces continuu de definire, inițiativele proactive ale administrației locale au contribuit semnificativ la conturarea unui profil distinct, care diferențiază Oradea de alți competitori regionali și transfrontalieri. Această identitate este susținută și promovată prin canale de comunicare atent selectate și eficient gestionate.

Guvernanța eficientă a unui oraș (*leadership*) devine posibilă atunci când actorii locali adoptă și aplică principiile managementului strategic, abordând orașul ca un ecosistem colaborativ ce reunește lideri politici, mediul de afaceri, organizații civice, sindicate și comunitatea în ansamblu (UrbanizeHub, 2017). Prin profesionalism și competențe manageriale de înalt nivel, autoritățile publice reușesc să inspire și să mobilizeze părțile implicate în realizarea obiectivelor stabilite, prin articularea unei viziuni coerente, luarea de decizii strategice și menținerea unui dialog instituțional eficient.

O *strategie de comunicare* bine structurată reprezintă un element-cheie în definirea brandului urban și în transmiterea identității orașului către publicul larg. Pentru administrația locală, formularea unor mesaje clare, coerente și credibile este esențială în construirea unei imagini autentice și atrăgătoare. Cu toate acestea, înainte de demararea oricărei campanii de promovare, este crucial ca toți actorii implicați să înțeleagă că succesul durabil depinde de angajamentul ferm față de investițiile în infrastructură, obiective turistice, zone de recreere și îmbunătățirea generală a calității vieții și atractivității teritoriale. În acest context, bugetul alocat promovării Oradiei pentru anul 2025 se ridică la 18,4 milioane lei, dintre care 15,35 milioane lei sunt asigurate din fondurile proprii ale Primăriei (Bihoreanul, 2005). Aceste fonduri sunt orientate atât spre promovarea turismului – prin campanii bine direcționate în mediul online și offline, precum și prin materiale dedicate publicului național și internațional – cât și spre organizarea de evenimente culturale și de divertisment.

Mixul de comunicare al municipiului Oradea se bazează pe o utilizare concertată a instrumentelor de branding, având ca scop principal transmiterea eficientă a valorii orașului și influențarea favorabilă a percepției publicurilor țintă. Acest mix cuprinde trei componente esențiale: publicitatea, promovarea și relațiile publice, fiecare contribuind distinct la consolidarea imaginii urbane.

Strategia publicitară a folosit o gamă variată de canale media, incluzând televiziunea locală și națională, presa scrisă, afișajul stradal și platformele digitale, cu scopul de a contura și amplifica prezența brandului Oradea în spațiul public. Acțiunile promoționale au inclus elaborarea de materiale informative multilingve (broșuri, pliante, hărți turistice), actualizarea constantă a site-ului oficial de turism, dezvoltarea și întreținerea aplicației mobile Oradea City App, precum și lansarea Oradea City Card, un instrument

destinat facilitării accesului turistic, care oferă reduceri, transport gratuit timp de 48 de ore și o hartă a orașului. Inițiativele de relații publice s-au concentrat pe consolidarea relațiilor cu mass-media prin intermediul comunicatelor și conferințelor de presă, organizarea de vizite de documentare pentru jurnaliști și agenții de turism, precum și participarea activă la târguri de turism naționale și internaționale. Comunicarea asociată evenimentelor a presupus organizarea și sponsorizarea de manifestări culturale și promoționale în colaborare cu instituții și entități locale, contribuind astfel la creșterea vizibilității și atractivității orașului (Visit Oradea, *Rapoarte de activitate 2015–2024*).

Ca rezultat al acestei campanii integrate de comunicare, principalele realizări ale anului 2024 au fost (Visit Oradea, *Raport de activitate 2024*):

- *Evenimentul anului*: concertul susținut de Andrea Bocelli în luna noiembrie, considerat unul dintre cele mai importante momente artistice organizate vreodată în Oradea
- *Impact major în social media*: canalele proprii Visit Oradea au generat o acoperire de aproximativ 10 milioane de utilizatori
- *Consolidarea prezenței pe Instagram*: contul oficial Visit Oradea a depășit 100.000 de urmăritori, contribuind la întărirea vizibilității orașului în mediul online
- *Creșterea fluxului turistic*: peste 235.000 de turiști au vizitat orașul, iar numărul înnoptărilor a înregistrat o creștere de 4% față de perioada pre-pandemică
- *Evenimente cu participare record*: Oradea FestiFall a atras peste 120.000 de participanți, iar luna decembrie a devenit cea mai performantă din istoria Visit Oradea, cu aproape 31.000 de înnoptări

Aceste rezultate reflectă eficiența unei strategii de comunicare de marketing integrată, coordonată de autoritățile locale, care a reușit să alinieze coerent canalele de comunicare pentru a transmite un mesaj clar, consecvent și atractiv privind identitatea și valorile distinctive ale Oradiei.

Implementarea eficientă a strategiei de branding a condus la afirmarea Oradiei ca pol de atracție pentru turism și mediul de afaceri în România. Această poziționare strategică este susținută de un set coerent de *avantaje competitive*, care acționează complementar pentru consolidarea vizibilității și atractivității orașului. Situarea geografică la frontiera vestică a Uniunii Europene favorizează cooperarea transfrontalieră și intensifică schimburile comerciale, în timp ce dinamismul aglomerării economice din regiune stimulează atragerea de investiții consistente, atât din surse naționale, cât și internaționale. Mediul de afaceri local se caracterizează printr-o dinamică favorabilă, în special în domeniile inovatoare precum tehnologia informației, susținută de progrese semnificative în infrastructură rezultate din investiții publice proactive și o planificare urbană orientată strategic. Identitatea distinctă a municipiului Oradea este consolidată prin valorificarea patrimoniului său cultural, reflectat în recunoașterea orașului ca fiind „Capitala Art Nouveau a României" și în integrarea sa în Rețeaua Europeană a Orașelor Art Nouveau. Această vitalitate culturală este amplificată de dezvoltarea continuă a scenei gastronomice locale, evidențiată de prezența unor restaurante în ghidul Gault & Millau România, precum și de oferta diversificată de servicii de recreere și wellness, în cadrul căreia se remarcă un complex acvatic și spa de standard înalt. Prin valorificarea integrată a acestor resurse

complementare, procesul de branding urban al Oradiei a fost consolidat, contribuind semnificativ la afirmarea orașului ca un centru urban competitiv, cu vizibilitate crescută atât pe plan național, cât și în contextul european (Șoproni, 2023).

6. Concluzii

Strategia de guvernanță și de branding urban implementată în Oradea se caracterizează printr-o abordare integrată, susținută de un leadership local eficient și de implicarea activă a comunității. Construirea unei identități urbane autentice constituie un element central al acestei strategii, facilitând atragerea capitalului investițional, stimulând dezvoltarea sectoarelor economice strategice și consolidând sentimentul de apartenență și mândrie civică în rândul locuitorilor. Dimensiunile interdependente ale acestei abordări contribuie semnificativ la consolidarea imaginii orașului, fiind integrate în cadrul politicilor publice urbane și al mecanismelor de guvernanță participativă. Prin promovarea valorilor urbane orientate spre sustenabilitate, competitivitate și coeziune socială, această strategie a facilitat transformarea Oradiei într-un nucleu regional de creștere economică, exercitând o forță de atracție semnificativă asupra zonei metropolitane și a regiunii înconjurătoare.

Evoluția municipiului Oradea nu se bazează exclusiv pe percepții subiective, ci este susținută de date empirice care reflectă *valorile urbane* generate printr-o abordare strategică a guvernanței locale. Această abordare se manifestă în mod integrat în domenii esențiale precum identitatea urbană, mediul de afaceri, turismul și calitatea vieții.

- *Identitate urbană și imagine percepută*. Oradea se afirmă tot mai pregnant ca destinație urbană de referință în România, valorificând un patrimoniu multicultural complex, o viață socială și culturală efervescentă, o gastronomie variată și o infrastructură balneară de renume internațional. Valorile care definesc identitatea orașului sunt profund ancorate în istoria sa, dar sunt completate de orientări contemporane precum tranziția către energie curată, dezvoltarea durabilă (oraș verde), modernizarea educației, inovația tehnologică, promovarea sănătății publice, bunăstarea și siguranța familiilor.

Identitatea urbană a Oradiei este rezultatul unei strategii de dezvoltare inteligente, care prioritizează investițiile sustenabile și îmbunătățirea continuă a calității vieții locuitorilor.

Distincțiile și poziționările favorabile obținute de Oradea în clasamentele naționale și internaționale din ultimii ani evidențiază consolidarea continuă a statutului orașului ca reper de excelență urbană și model de dezvoltare strategică (Destinația Anului, 2025; InfoOradea, 2025b; Cele mai bune destinații Art Nouveau din Europa, 2025; City Performance Index – 2024; ADLO Oradea, *Investitori în Oradea*, Transilvania Business, 2022):

- în anul 2025, Oradea a fost desemnată „Destinația Anului” la categoria „Orașe care inspiră”, în cadrul Galei Destinația Anului – cea mai importantă competiție din România dedicată destinațiilor turistice.
- Oradea se află în top 3 orașe din România în ceea ce privește satisfacția locuitorilor, potrivit ediției din 2025 a Indexului T.R.A.I., realizat de platforma Storia.
- orașul a fost desemnat a doua cea mai frumoasă destinație Art Nouveau din Europa (după Budapesta), de către European Best Destinations în 2025.

– în cadrul Indexului de Atractivitate Urbană din 2024, Oradea s-a clasat pe locul al treilea la nivel național între cele mai dorite orașe pentru relocare rezidențială.
– în ediția din 2023 a raportului „European Cities of the Future", Oradea a fost inclusă în top 10 al celor mai eficiente orașe europene de dimensiuni mici din perspectiva costurilor, evidențiind astfel nivelul ridicat de atractivitate investițională și mediul economic competitiv.
– Oradea a fost inclusă în top 10 „Small European Cities of the Future 2023 – cost effectiveness", într-un raport bazat pe atractivitatea investițională a orașelor.
– o analiză realizată în 2023 de platforma Numbeo a identificat Oradea drept cel mai sigur oraș din România, pe baza indicatorilor comparativi de siguranță urbană.
– în anul 2022, Oradea s-a clasat pe poziția a doua în topul celor mai locuibile orașe, conform evaluării realizate de Banca Mondială.
– un sondaj realizat în 2022 de UrbanizeHub a plasat Oradea în top 3 orașe preferate de tineri pentru relocare.
– în anul 2021, Oradea a fost menționată în raportul Băncii Mondiale dedicat „orașelor magnet", alături de Cluj-Napoca și Timișoara, fiind evidențiată pentru abilitatea sa de a atrage talente și capital investițional prin implementarea unor politici urbane sustenabile și orientate spre dezvoltare.

Aceste rezultate contribuie la consolidarea imaginii Oradiei ca un exemplu de excelență urbană, evidențiind capacitatea orașului de a armoniza valorificarea patrimoniului cultural, asigurarea unui climat de siguranță și implementarea unor politici de dezvoltare strategică menite să susțină un standard înalt al calității vieții.

• *Mediul de afaceri*. Oradea a devenit o destinație extrem de atractivă pentru investitori, datorită infrastructurii avansate și politicilor publice proactive, favorabile mediului antreprenorial.

În anul 2025, veniturile totale estimate ale municipiului se ridică la aproximativ 750 de milioane de euro, reprezentând cel mai mare buget din istoria orașului (Oradea24.ro, 2025). Acest prag financiar reflectă nu doar reziliența financiară a Oradiei, ci și eficiența administrației locale în atragerea de resurse externe pentru susținerea dezvoltării urbane durabile.

Anul 2025 se anunță a fi unul de referință pentru investiții, cu proiecte de dezvoltare ce ar putea atinge aproape 400 de milioane de euro. Această cifră fără precedent subliniază poziția Oradiei ca *model de transformare urbană*, unde planificarea strategică, vitalitatea economică și guvernarea vizionară se îmbină pentru a contura un oraș prosper al viitorului.

Potrivit *City Index 2024*, municipiul Oradea înregistrează cea mai mare densitate antreprenorială dintre orașele cu o populație sub 200.000 de locuitori (RisCo, 2024). Acest indicator, strâns corelat cu dinamica dezvoltării economice regionale, reflectă impactul semnificativ al politicilor locale orientate spre susținerea inițiativei private și a climatului investițional.

În perioada 2019–2023, Oradea s-a poziționat pe primul loc la nivel național în atragerea de fonduri europene destinate dezvoltării publice, cu o medie de aproximativ 5.000 de lei/ locuitor. Aceste resurse financiare au fost direcționate către investiții stra-

tegice în regenerarea urbană, mobilitatea durabilă, conservarea patrimoniului cultural și consolidarea serviciilor publice esențiale, contribuind astfel la transformarea structurală a orașului.

Municipiul Oradea se distinge printr-un spirit antreprenorial pronunțat, reflectat în *dinamismul ecosistemului său de afaceri*. La finalul anului 2022, orașul înregistra o densitate de 8 companii active la fiecare 100 de locuitori, situându-se imediat după centrele urbane majore precum Cluj-Napoca și București. Această performanță evidențiază vitalitatea mediului economic local și contribuie la menținerea unei rate scăzute a șomajului, consolidând astfel modelul de dezvoltare sustenabilă promovat de administrația locală. Oradea oferă un cadru favorabil inițiativei private, caracterizat prin acces facil la resurse financiare, politici publice strategice, stimulente fiscale, programe de sprijin pentru antreprenori și o infrastructură robustă. Aceste elemente converg pentru a susține inovația, competitivitatea și creșterea economică pe termen lung.

Oradea se afirmă ca un pol emergent al inovației antreprenoriale, ocupând locul al patrulea la nivel național în rândul orașelor cu comunități de startup-uri tehnologice, după București, Cluj-Napoca și Timișoara. Această poziționare reflectă dinamismul ecosistemului local, evidențiat în raportul „Startup Ecosystem Report 2025" realizat de StartupBlink, o autoritate globală în analiza ecosistemelor de startup-uri (StartupBlink, 2025). Conform acestui raport, Oradea a înregistrat o ascensiune de 15 poziții în clasamentul global față de anul precedent, marcând cea mai mare rată de creștere la nivel național (22,1%) și ocupând în prezent locul 729 din 1.000 de orașe la nivel mondial.

Acest progres este susținut de un mediu favorabil antreprenoriatului, care atrage constant talente, investitori și inovatori. Domenii precum tehnologia informației, dezvoltarea de software, comerțul electronic, energia regenerabilă și turismul cunosc o expansiune accelerată. Ecosistemul local este consolidat printr-o rețea tot mai extinsă de spații de co-working, incubatoare și programe de accelerare, dintre care se remarcă Bright Labs Incubator, dezvoltat prin inițiativa *Make IT in Oradea*. Aceste platforme contribuie la atragerea tinerilor antreprenori atât din regiune, cât și din diaspora românească. Fundamentul acestui ecosistem prosper constă în colaborarea eficientă dintre sectorul privat, instituțiile publice și mediul academic, facilitând schimbul de cunoștințe și interconectarea intersectorială.

În anul 2025, agenția Fitch Ratings a reconfirmat poziția Oradiei în rândul orașelor cu cea mai ridicată credibilitate investițională, acordând un rating BBB- pentru împrumuturile pe termen lung (Fitch Ratings, 2025). Menținerea acestui calificativ în categoria „investment-grade" evidențiază soliditatea financiară a orașului și indică un climat investițional cu risc redus, reflectând capacitatea administrației locale de a gestiona eficient obligațiile financiare publice. Dincolo de implicațiile tehnice, un rating internațional favorabil constituie un instrument strategic de promovare, funcționând ca o „carte de vizită" instituțională ce transmite potențialilor investitori și parteneri de dezvoltare mesajul unei administrații responsabile, competitive și disciplinate din punct de vedere fiscal.

- *Dezvoltarea turismului urban și atractivitatea Oradiei ca destinație*

Oradea se impune ca un model de bune practici în România în ceea ce privește managementul destinațiilor urbane și promovarea turismului. Investițiile strategice în infrastructura culturală și de agrement au contribuit la consolidarea poziției orașului

printre cele mai atractive destinații turistice din țară. Clasată constant în topul celor opt destinații turistice naționale, Oradea atrage vizitatori printr-un cadru urban vibrant, o ofertă recreativă diversificată și un calendar de evenimente organizate cu atenție și profesionalism.

Evoluția ascendentă a numărului de înnoptări constituie un indicator relevant al atractivității crescânde a orașului. În anul 2024, municipiul a înregistrat o creștere moderată, dar constantă a fluxului turistic, continuând tendința pozitivă observată în ultimii trei ani. Cu o creștere de peste 4% față de anul anterior, Oradea a atins un prag semnificativ – depășirea nivelului de înnoptări din perioada pre-pandemică (Visit Oradea, *Raport de Activitate 2024*).

- *Calitatea vieții și dezvoltarea urbană sustenabilă*

Municipiul Oradea se conturează ca un exemplu de mediu urban dinamic și orientat spre progres, în care guvernanța locală joacă un rol central în promovarea dezvoltării durabile prin investiții publice strategice. Un element definitoriu al acestei abordări este programul „Oradea Green City", care vizează extinderea și facilitarea accesului la spații verzi și de recreere, ca mijloc de îmbunătățire a calității vieții locuitorilor. Până în anul 2030, administrația locală își propune ca 91,3% din populație să aibă acces, în maximum cinci minute de mers pe jos, la un spațiu verde urban public. În paralel, suprafața de spațiu verde disponibilă per locuitor va crește de la 23 mp la 29,4 mp, un prag ambițios aliniat standardelor europene, ce reflectă angajamentul orașului față de sustenabilitate și bunăstare comunitară.

Angajamentul față de calitatea vieții depășește sfera planificării de mediu, integrând o dimensiune culturală și socială complexă. Orașul oferă un cadru urban dinamic, marcat de intensificarea activităților culturale și de o participare civică tot mai activă. Recunoscut de istorici ai artei drept o „rezervație arhitecturală", Oradea deține 77 de clădiri monument înregistrate oficial, ceea ce contribuie la identitatea sa urbană distinctă. Agenda culturală este susținută de *Oradea Heritage*, instituție care facilitează o gamă variată de activități – de la expoziții și spectacole, la concerte și programe comunitare (Oradea Heritage). În plus, infrastructura orașului sprijină în mod cuprinzător atât sportul de performanță, cât și activitățile recreative, consolidând astfel un mediu urban favorabil sănătății, coeziunii sociale și dezvoltării personale.

Prin valorificarea acestor resurse strategice, Oradea își consolidează capacitatea de a-și atinge obiectivele de dezvoltare și de a se afirma ca un centru urban de referință, generând valoare sustenabilă pentru întreaga regiune din care face parte. În acest cadru, orașul nu se limitează la aspirația de a îmbunătăți calitatea vieții, ci devine un spațiu în care aceasta este concret realizată și activ experimentată de către comunitate. Procesul de transformare urbană este susținut de progrese constante în planificarea teritorială, dinamizarea vieții culturale și extinderea accesului la infrastructură, conturând Oradea ca un model de dezvoltare urbană integrată, cu relevanță atât la nivel național, cât și internațional.

Evoluția recentă a orașului evidențiază impactul pozitiv generat de sinergia dintre leadershipul local eficient și acțiunea colectivă incluzivă. Această convergență produce rezultate concrete atât în sfera guvernanței, cât și în consolidarea imaginii urbane. Performanțele orașului – reflectate în clasamente naționale și internaționale, în indicato-

rii economici și cei legați de calitatea vieții – confirmă faptul că o coordonare strategică între viziunea instituțională și implicarea civică contribuie la crearea unui mediu urban rezilient, atractiv și orientat spre viitor. Prin armonizarea practicilor administrative cu o identitate urbană clar conturată și prin valorificarea colaborării intersectoriale, Oradea se afirmă nu doar ca un model de transformare urbană în contextul românesc, ci și ca un exemplu relevant în cadrul dezbaterii internaționale privind dezvoltarea durabilă și managementul strategic al orașelor.

BIBLIOGRAFIE

Barkun, Yauheniya, Glińska, Ewa, and Katarzyna Dębkowska (2021), „Differentiation of regional attractiveness for gaining talents in the context of place branding theory", in *Place Branding and Public Diplomacy,* 17, 78–92, https://doi.org/10.1057/s41254-020-00183-2

Baud, Isa, Jameson, Shazade, Peyroux, Elisabeth and Dianne Scott (2012), The urban governance configuration: A conceptual framework for understanding complexity and enhancing transitions to greater sustainability in cities, in *Geography Compass*, 15(5), https://doi.org/10.1111/gec3.12562

Chan, Arianis, Suryadipura, Dadan, and Nenden Kostini (2021), „City image: City branding and city identity strategies" in *Review of Integrative Business and Economics Research* 10(s1), 330–341, (PDF) City Image: City Branding and City Identity Strategies

Cristea, Marius, Mare, Codruța et al. (2017), *Magnet cities: migration and commuting in Romania*, World Bank Group, Washington DC, XIV, Open Knowledge Repository

Eshuis, Jasper, and Arthur Edwards (2013), „Branding the city: The democratic legitimacy of a new mode of governance" in *Urban studies* 50(5), 1066-1082, https://doi.org/10.1177/0042098012459581

Eshuis, Jasper, and Erik-Hans Klijn (2017), „City branding as a governance strategy", in Hannigan, John, and Richards, Greg (eds.), *The SAGE handbook of new urban studies*, SAGE Publications Ltd, London, 92-106, https://doi.org/10.4135/9781412912655.n7

Ginesta, Xavier, and Jordi de San Eugenio (2020), „Rethinking place branding from a political perspective: Urban governance, public diplomacy, and sustainable policy making", in *American Behavioral Scientist*, 65(4), 632-649. https://doi.org/10.1177/0002764220975066

Green, Amelia, Grace, Debra, and Helen Perkins (2016), „City branding research and practice: An integrative review", in *Journal of Brand Management* 23, 252-272, https://doi.org/10.1057/bm.2016.8

Hankinson, Graham (2015), „Rethinking the place branding construct", in Kavaratzis, Mihalis, Warnaby, Gary, and Gregory Ashworth, (eds.) *Rethinking Place Branding*, Springer, Cham, 13–31, https://doi.org/10.1007/978-3-319-12424-7_2

3Kavaratzis, Michalis (2004), „From city marketing to city branding: Towards a theoretical framework for developing city brands", in *Place branding and Public Diplomacy* 1(1), 58-73, https://link.springer.com/article/10.1057/palgrave.pb.5990005

Kavaratzis, Mihalis, and Mary Jo Hatch (2013), „The dynamics of place branding: An identity-based approach to place branding theory" in *Marketing Theory,* 13(1), 69–86, https://doi.org/10.1177/1470593112467268

Kavaratzis, Mihalis, Warnaby, Gary, and Gregory J. Ashworth (2015), *Rethinking place branding. Comprehensive brand development for cities and regions*, Springer, Cham

Lucarelli, Andrea and Per Olof Berg (2011), „City branding: a state-of-the-art review of the research domain", in *Journal of Place Management and Development* 4(1), 9-27, https://www.emerald.com/jpmd/article/4/1/9/442612Ma, Wenting, Schraven, Daan, de Bruijne, Mark, de Jong, Martin, and Haiyan Lu (2019), „Tracing the origins of place branding research: A

bibliometric study of concepts in use (1980–2018)", in *Sustainability* 11(11), 2999, https://doi.org/10.3390/su11112999
Meijer, Albert, and Manuel Pedro Rodríguez Bolívar (2016), „Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance", in *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), 392-408, https://doi.org/10.1177/0020852314564308
Mihăilescu, Grațian (2022), *Cum să modelăm orașele din România*, Casa de pariuri literare, București
Moilanen, Teemu, and Seppo Rainisto (2009), *How to Brand Nations, Cities and Destinations: A Planning Book for Place Branding,* Palgrave Macmillan, Basingstoke
Morgan, Nigel, Pritchard, Annette, and Roger Pride (2011), *Destination brands: Managing place reputation*, Routledge, London
Potapovs, Mihails (2024), „Place branding: is it public policy, or isn't it?", in *Place Branding and Public Diplomacy*, 20, 275–292, https://doi.org/10.1057/s41254-024-00327-8
Sedra, Dounia, and Hicham El Bayed (2022), „Branding the city: the case of Casablanca-Morocco", in *Place Branding and Public Diplomacy*, 18, 181–189, https://doi.org/10.1057/s41254-020-00195-y
Șoproni, Luminița (2018), „The Role of Territorial Marketing in the New Public Diplomacy", in *Eurolimes*, 25, 5-10, 2018, CEEOL - Article Detail
Șoproni, Luminița (2023), „The Cooperation of Social Actors in the Cross-border Area– Its Role in Promoting European Values", in *Civil Review/Civil Szemle*, 4, 55-78, 77-Civil-Szemle-20234.pdf (civilszemle.hu)
Șoproni, Luminița, and Alina Stoica (2022), „The involvement of local authorities in creating the city brand", in *CRISIA*, LII(s2), 174-187, Luminita-Soproni-Alina-Stoica.pdf
ADLO Oradea, Agenția de Dezvoltare Locală Oradea - We Open Opportunities
ADLO Oradea, *Investitori în Oradea*, Investitori în Oradea - Agenția de Dezvoltare Locală Oradea
Cele mai bune destinații Art Nouveau din Europa (2025), https://www.europeanbestdestinations.com/best-of-europe/best-art-nouveau-destinations-in-europe/
Bihoreanul (2025), *Oradea alocă aproape 10 milioane de lei pentru evenimentele publice ale anului 2025,* 27 martie 2025, Oradea aloca aproape 10 milioane de lei pentru evenimentele publice...
City Performance Index – 2024, Institutul pentru Orașe Vizionare, City Index - IOV
Destinatinația Anului (2025), *România și-a ales Destinațiile Anului 2025,* 9 aprilie 2025, destinatiaanului.ro/media/comunicate-de-presa/romania-si-a-ales-destinatiile-anului-2025-vezi-cine-a-castigat-marele-premiu-id-30-cmsid-56
Digi24 Oradea (2018), *Oradea, zece ani de dezvoltare cu fonduri europene. Ce s-a făcut cu banii de la Uniunea Europeană*, 1 noiembrie 2018, https://www.digi24.ro/regional/digi24-oradea/analiza-oradea-zece-ani-de-dezvoltare-cu-fonduri-europene-ce-s-a-facut-cu-banii-de-la-uniunea-europeana-1024926
European Investment Bank (2024), *How to plan a green city*, 5 iulie 2024, A Romanian lesson in sustainable urban infrastructure,
Fitch Ratings (2025), *Fitch Affirms Romanian City of Oradea at 'BBB-'; Outlook Negativ*e, 11 aprilie 2025, Fitch Affirms Romanian City of Oradea at 'BBB-'; Outlook Negative
InfoOradea (2025a), *Oradea: Proiecte europene de 1,2 miliarde de euro pentru dezvoltarea orașului,* 21 ianuarie 2025, Oradea: Proiecte europene de 1,2 miliarde de euro pentru dezvoltarea orașului - InfoOradea
InfoOradea (2025b), *Oradea, în topul orașelor din România cu cel mai ridicat grad de mulțumire al locuitorilor*, 1 iunie 2025, Oradea, în topul orașelor din România cu cel mai ridicat grad de mulțumire al locuitorilor - InfoOradea

Make IT in Oradea, Hai să construim startup-ul tău în Oradea - Make IT in Oradea
Primăria Oradea, *Strategii de dezvoltare*, Strategii de dezvoltare - Oradea.ro
Primăria Oradea, *Bugetare participativă în Oradea*, activ.oradea.ro
Oradea City Report, https://oradea.ro/servicii-online/
Oradea Heritage, Oradea Heritage | Oradea, parte a moștenirii europene
Oradea in direct (2023), *Digital Oradea – platforma care simplifică procedurile administrative și reduce birocrația*, 24 martie 2023, Digital Oradea – platforma care simplifică procedurile administrative și reduce birocrația – Oradea in direct
Oradea24.ro (2025), *Record pentru investiții: Oradea are în 2025 proiecte în valoare de aproape 400 de milioane de euro,* 6 martie 2025, Record pentru investiții. Oradea are în 2025, proiecte în valoare de aproape 400 de milioane de euro - Oradea24.ro
Oradenii.ro (2025), *Oradea de Ziua Europei: Model de dezvoltare cu 1,6 miliarde euro*, 9 mai 2025, Oradea de Ziua Europei: Model de dezvoltare cu 1,6 miliarde euro - Oradenii
RisCo (2024), *Oradea, cea mai mare densitate antreprenorială dintre orașele sub 200.000 locuitori. Magnet și pentru investitorii străini,* 13 septembrie 2024, Oradea, cea mai mare densitate antreprenoriala dintre orasele sub 200.000 locuitori. Magnet si pentru investitorii straini.
StartupBlink (2025), *Startup Ecosystem Report 2025***,** *startupblink.com/startupecosystemreport*
Strategia Integrată de Dezvoltare Urbană pentru Municipiul Oradea și Zona Metropolitană Oradea 2021–2027, Strategia-Integrata-de-Dezvoltare-Urbana-Oradea.pdf
Transilvania Business (2022), *Oradea este pe locul II în clasamentul orașelor în care merită să locuiești,* 14 septembrie 2022, Oradea este pe locul II în clasamentul orașelor în care merită să locuiești | Transilvania Business
UrbanizeHub (2017), *Orașele conduc, națiunile le urmează. Cum și de ce definesc orașele acest secol,* 22 martie 2017
Visit Oradea, *#WeAreVISITORADEA*, Visit Oradea
Visit Oradea, *Raport de activitate 2024, RAPORT_DE_ACTIVITATE-_2024.pdf*
Visit Oradea, *Rapoarte de activitate 2015- 2024, Visit Oradea*

CZU: 342.722:342.727:341.231.14-053.2 https://doi.org/10.59295/pas2025.22

DIMENSIUNEA DREPTURILOR LA OPINIE ȘI LA LIBERA EXPRIMARE A COPILULUI

Mariana BORDIAN[34]

Abstract. ***This study focuses on legal and social aspects related to the implementation and exercise of the rights to opinion and freedom of expression, including the consequences of exceeding the restrictions applied to the aforementioned rights through the institution of civil liability. It is well known that freedom of expression is one of the fundamental components of a democracy. It provides each person with the freedom to have various opinions and to express them, to acquire information and to communicate them. Freedom of expression involves the communication of information and ideas without interference from public authorities, except in cases where the limits of this right are exceeded, violating the rights of other persons. The exercise of these rights implies the existence of discernment, awareness, and a degree of perception of the consequences of their externalization, verbal or non-verbal. Adults with full capacity to exercise are obliged and presumed to have legal and moral knowledge regarding the scope of the rights to opinion and free expression, as well as the consequences of exceeding or violating the restrictions on these freedoms, a situation in which legal liability arises. However, children must be instructed about the scope of the rights to opinion and free expression, including the grounds for liability in the event of damage arising as a consequence of the exercise of these rights.***

Keywords*: rights, opinion freedom of expression, child*

Necesitatea de a dispune de opinii și de a avea posibilitatea să-și exprime liber ideile, gândurile, părerile este proprie ființei umane în general. Formularea ideilor, judecăților, exprimarea sentimentelor, manifestarea atitudinii față de situații sau în raport cu persoanele sunt expresii ale necesității ființei umane de a interacționa în cadrul societății, de a fi auzit și de a fi ascultat. Ideea, judecata sau părerea se materializează de către persoană prin exteriorizarea opiniei, care poate fi percepută ca un mesaj pozitiv sau negativ, în funcție de aprecierea emitentului și a receptorului acestuia.

Respectiv, orice persoană este în drept să-și exprime atitudinea, sentimentele, tendințele pe care le are, libertatea de exprimare fiind o componentă fundamentală de conviețuire în societate care oferă fiecărei persoane libertatea de a avea diverse opinii și posibilitatea de a le exprima, de a obține informații și de a le comunica fără îngrădiri din partea altor persoane și ingerințe din partea instituțiilor publice.

Sub aspect social manifestarea ideilor, sentimentelor, atitudinii poate fi realizată verbal, prin gesturi și prin comportament, demonstrând tendința de apreciere a situației, a circumstanțelor etc., iar sub aspect juridic se identifică ca dreptul la opinie și dreptul la libertatea de exprimare a persoanei.

Acestea sunt drepturi fundamentale care permit circulația diferitor opinii și pluralitatea acestora, manifestarea atitudinii precum și valorificarea dezbaterilor și a discuțiilor

[34] Dr., associate professor, Moldova State University, Republic of Moldova, mariana.bordian@usm.md

libere între persoane în cadrul societății. Realizarea acestei necesități e posibilă, dacă în societatea democratică este garantat dreptul la opinie și dreptul la libera exprimare. Conform Constituției R.M. fiecare persoană are dreptul la opinie.

De menționat și faptul, că la 23 aprilie 2010 a intrat în vigoare Legea cu privire la libertatea de exprimare (Legea nr. 64 din 23.04.2010). Scopul principal al acestui act normativ este de a asigura un echilibru just între următoarele drepturi concurente: libera exprimare, pe de o parte, și apărarea onoarei, demnității, reputației profesionale sau vieții private și de familie ale persoanei, pe de altă parte.

Statul este principalul garant al drepturilor omului. Acesta are obligații duble, atât pozitive, cât și negative, adică are obligația pozitivă de a asigura și a garanta protecția libertății de exprimare împotriva ingerinței autorităților publice sau a oricărei imixtiuni și, obligația negativă de a se abține de la amestecul arbitrar în libertatea de exprimare, creând un mediu care să permită schimbul liber de idei, păreri, opinii, gândire.

Prevederile legale garantează dreptul cetățenilor la opinie și dreptul la libera exprimare. Întrebarea care s-ar pune este dacă aceste drepturi fundamentale sunt aplicabile și copiilor sau nu?

Actul normativ de o importanță majoră este Convenția cu privire la Drepturile Copilului adoptată de Adunarea Generală a Națiunilor Unite la 20 noiembrie 1989, asumată și de Republica Moldova prin ratificarea Convenției la 12 decembrie 1990, fiind în vigoare din 25 februarie 1993 (în continuare Convenție) (Convenția Internațională). Deși mai există convenții, tratate, acorduri internaționale privind drepturile copilului, Convenția menționată rămâne unică prin faptul că fiind cuprinzătoare, necondiționat, asigură și garantează copilului dreptul la opinie și la libertatea de exprimare, oriunde s-ar afla, în orice situație, obligând statul, indiferent de posibilitățile financiare, să ia măsuri pentru protecția drepturilor copilului.

În acest sens, este importantă aplicarea corectă, inclusiv a jurisprudenței, a Legii nr. 370 din 30.11.2023 privind drepturile copilului.

În art. 1 din Legea nr.370/2023 este indicat faptul, că *prezenta lege stabilește drepturile fundamentale ale copilului, principiile și măsurile de asigurare a drepturilor copilului, atribuțiile autorităților publice centrale și locale și interacțiunea acestora în procesul de asigurare a respectării drepturilor copilului.*

În context menționăm că Legea nr.370/2023 cuprinde două articole noi care nu erau clar identificate în legislația anterioară și anume art.15 care prevede *Dreptul copilului la opinie* și art. 16 care prevede *Dreptul copilului la libera exprimare*. Aplicarea practică a acestor norme este la o etapă incipientă, lipsind anumite interpretări teoretice sau jurisprundențiale referitoare la aplicarea acestora în situații concrete. Normele legale stabilesc nu doar dreptul la exprimare, dar conține și prevederi referitoare la restricții și responsabilități în caz de încălcare a acestora.

Prezentul studiu constituie o încercare de analiză a realizarii dreptului la opinie și a dreptului la libera exprimare de către minori, adică de către copii.

Așadar, art. 3 din Legea 370/2023 definește noțiunea de *copil* ca fiind *persoană care nu a împlinit vârsta de 18 ani*.

În context menționăm că expresiile „sub vârsta de 18 ani” și „nu a împlinit vârsta de 18 ani”, în sens juridic, înseamnă că începând cu ziua (numită ziua de naștere) în care

împlinește 18 ani, copilul nu mai este minor, dar este major, obținând capacitate deplină de exercițiu.

Codul civil al R.M. definește noțiunea de minor prin atribuirea persoanei fizice a capacității depline de exercițiu. Astfel, potrivit art. 26 din Codul civil *capacitatea deplină de exercițiu începe la data când persoana fizică devine majoră, adică la împlinirea vârstei de 18 ani, iar minorul dobândește prin căsătorie capacitate deplină de exercițiu.*

Indiferent de condițiile și prerogativele pe care le comportă noțiunea de minor în legislație, menționăm că prevederile legale referitoare la copii, asigură și garantează respectarea drepturilor copilului în concordanță cu noțiunile specificate în Convenție și în Legea 370/2023. Așadar, sub incidența prevederilor legale referitoare la copii se înțelege persoana fizică care nu a împlinit vârsta de 18 ani, adică până la data împlinirii vârstei.

Potrivit art. 26 alin. (1) din Codul civil al R.M. *capacitatea deplină de exerciţiu începe la data când persoana fizică devine majoră, adică la împlinirea vârstei de 18 ani.*

Conform art. 385 alin. (2) din Codul civil al R.M. *dacă începutul curgerii termenului se determină prin începutul unei zile, această zi se include în termen. Regula se extinde şi asupra zilei de naştere la calcularea vârstei.*

Respectiv, persoana fizică are statut juridic de copil în sensul prevederilor legale civile referitoare la protecția copilului, iar începând cu data zilei de naștere în care împlinește vârsta de 18 ani, devine major, adică din această zi obține statut juridic de persoană fizică cu capacitate deplină de exercițiu.

Aceasta este în concordanță și cu art. 1 din Convenția indicată *supra*, potrivit căreia *copil* este orice ființă umană sub vârsta de 18 ani, cu excepția cazurilor când, în baza legilor aplicabile copilului, majoratul este stabilit sub această vârstă.

După clarificarea aspectului de vârstă a subiectului la care ne referim în prezentul studiu, menționăm că actul normativ de bază care reglementează dreptul la opinie și la libertatea de exprimare a copilului este Constituția R.M. și Legea nr.379/2023.

Art. 32 din Constituția R.M. prevede că *oricărui cetăţean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum şi libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil.*

Ce este dreptul la opinie și dreptul la libera exprimare a copilului?

Dreptul la opinie este dreptul fundamental al oricărei persoane de a avea propriile convingeri, idei și perspective, fără a fi persecutată, cenzurată sau intimidată pentru acestea, incluzând și dreptul de a nu fi tulburat pentru opiniile sale. Aceasta fiind o componentă esențială a libertății de exprimare.

Din cele expuse rezultă, că minorii, la fel ca și majorii (adulții), au dreptul la opinie. Disponibilitatea copiilor de avea păreri, opinii și posibilitatea de exprimare în general, iar existența opiniei în special, constituie etalonul și instrumentul de măsurare al potențialului uman al societății viitoare. Pulsul acestor capacități converg în realizarea nevoii de comunicare atribuită calității inerente ființei umane. Doar prin acordarea posibilității de exprimare a părerilor și de manifestare a atitudinii de către copii vom putea evalua, aprecia, dezvolta, cultiva și educa spiritul de respect, atitudine umană față de persoanele cu care interacționează, indiferent de modul și timpul de contact.

Dreptul la opinie este strâns legat de libertatea de exprimare, care permite căutarea, primirea și transmiterea informațiilor și a ideilor prin diverse mijloace de comunicare.

Cadrul legal definește faptul, că orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de a căuta, de a primi şi de a comunica fapte şi idei. Libertatea de exprimare protejează atât conţinutul, cât şi forma informaţiei exprimate, inclusiv a informaţiei care ofensează, şochează sau deranjează.

Posibilitatea copilului de a-și exterioriza liber opinia și de a-și manifesta nestingherit atitudinea este materializată în reglementările legale.

Drepturile la opinie și la libertatea de exprimare a copilului prezumă că și minorul are libertatea de a-și exprima opiniile și de a fi ascultat în toate chestiunile care îl privesc, primordial interesului său superior. Aceste drepturi includ dreptul copilului de a fi ascultat fie direct, fie prin reprezentant legal sau responsabil legal. Dreptul la opinie este strâns legat de alte drepturi fundamentale, cum ar fi dreptul la nediscriminare, dreptul la viață și dezvoltare în coroborare cu principiul acordării priorității interesului superior al copilului.

Reglementarea drepturilor copilului este dictată de oportunitatea dezvoltării copilului într-un mediu sănătos, aceasta fiind condiție esențială *sine-qua-non* pentru viitorul benefic al societății, deoarece copiii sunt mai vulnerabili, comparativ cu adulții, fiind ușor de manipulat în condiții dificile ale vieții sau în situații de luare a deciziilor favorabile intereselor lor.

Potrivit art. 5 din Legea nr.370 din 30.11.2023, anume statul este cel obligat să creeze mecanismul și să instituie instrumente reale de garantare fiecărui copil a respectării și protecției drepturilor sale. Statul este obligat să asigure protecția copilului și să garanteze respectarea tuturor drepturilor acestuia prin intermediul instituțiilor sale și al autorităților publice cu atribuții în acest domeniu. Respectiv, statul nu doar că este obligat să asigure condiții și să garanteze posibilitatea realizării și respectării drepturilor copilului, dar este și responsabil de elaborarea și implementarea cadrului normativ național privind protecția drepturilor copilului.

Se interzice constrângerea în orice formă a copilului în vederea determinării acestuia în a adopta o opinie sau alta, chiar dacă aceasta este în interesele sale. Copilul nu trebuie contrar voinței sale să fie impus a gândi într-un mod sau altul. Sarcina de monitorizare și de supravghere a respectării dreptului la opinie și de acordare a posibilității de exprimare liberă a părerii și de manifestare a titudinii revine statului, astfel, prin programele sale de formare inițială și continuă, prin campaniile de educație și de conștientizare a publicului, statul sprijină dezvoltarea sistematică a capacităților pentru a promova participarea copiilor în toate domeniile care îi vizează.

Statului îi revine obligația și prerogativa de a susține și a promova inițiative în care copiii să își exprime opinia, să fie auziți, să participle la luarea deciziilor și să își exercite libertățile, drepturile civile și politice.

Dreptul copilului la libera exprimare este prevăzut în art. 16 din Legea 370/2023 și presupune libertatea copilului de a căuta, de a primi și de a difuza informații și idei de orice natură în formă verbală, scrisă sau prin orice alt mijloc, la alegerea copilului. Sarcina și obligația de a-l asigura pe copil cu informații, explicații și sfaturi în funcție de vârsta și gradul de înțelegere și de a-i permite să-și exprime punctul de vedere, ideile și opiniile, aparține reprezentantului legal sau responsabilului legal.

Care sunt restricțiile asupra drepturilor la opinie și la libertatea de exprimare?

Deși, ar părea că libertatea de exprimare a copilului este nelimitată, totuși există anumite condiționalități. Anvergura exercitării de către copil a drepturilor la opinie și la libertatea de exprimare este condiționată de anumite restricții.

Libertatea de exprimare nu este absolută, aceasta poate fi supusă unor restricții. Convenția Europeană a Drepturilor Omului prevede trei criterii care fiind îndeplinite, înseamnă că restrângerea este legală.

Cum se va proceda în cazul în care opinia copilului este în interesele sale, dar contravine intereselor unui alt copil? Cine este competent să aprecieze și care ar trebui să fie acțiunile, respectiv, consecințele?

În primul rând restricția trebuie să fie prevăzută de lege, adică să existe o normă în dreptul național care permite o astfel de restricție.

În al doilea rând, restricția trebuie să vizeze protejarea securității naționale, integrității teritoriale sau siguranței publice, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății sau moralității publice, protecția reputației sau a drepturilor altora, împiedicarea divulgării informațiilor confidențiale, garantarea autorității și imparțialității puterii judecătorești.

În al treilea rând, restricția trebuie să fie proporțională scopului urmărit, adică nu mai mult decât este necesar.

Criteriile menționate sunt reflectate și în prevederile Legii nr.370/2023 expuse în art. 16 alin. (3) din Legea 370/2023. Astfel, *exercitarea dreptului la libertatea de exprimare poate fi supusă restricțiilor în cazul în care este necesară respectarea drepturilor altora sau pentru protecția securității naționale, a ordinii publice, a sănătății și a moralei publice*.

Dreptul la opinie nu are excepții și nici restricții, adică nimănui nu i se interzice să aibă o opinie, indiferent de caracterul acesteia.

Am menționat *supra* despre obligația statului și a persoanelor responsabile de a informa, de a educa și de a-i crea copilului condiții de manifestare a acestor drepturi. Respectiv, statul și persoanele responsabile au obligația și poartă răspundere în cazul în care copilului i se încalcă dreptul la opinie, dar cine va purta răspundere și care vor fi consecințele în cazul în care se depășesc limitele și se încalcă restricțiile?

Restricții privind dreptul la libertatea de exprimare în general sunt expuse în art. 32 alin. (2) și alin. (3) din Constituția R.M. care prevede că *Libertatea exprimării nu poate prejudicia onoarea, demnitatea sau dreptul altei persoane la viziune proprie. Sunt interzise şi pedepsite prin lege contestarea şi defăimarea statului şi a poporului, îndemnul la război de agresiune, la ură naţională, rasială sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial, la violenţă publică, precum şi alte manifestări ce atentează la regimul constituţional.*

În comentariu asupra Legii Supreme, Curtea de Jurisdicție Constituțională a reținut: Importanţa deosebită a libertăţii de exprimare este pusă în valoare și de Constituţia Republicii Moldova, prin prevederea sa expresă din art. 32. Totuși libertatea opiniei, adică libertatea omului de a-și formula o părere proprie despre fapte și lucruri, este o parte componentă a libertăţii conștiinţei, ambele constituind activitatea lăuntrică a individului. Libertatea exprimării însă reprezintă faza exterioară a comportamentului acestuia. O for-

mulare corectă a titlului art. 32 ar fi *Libertatea de exprimare sau Libertatea de exprimare a opiniei* (Comentariu).

De asemenea, Curtea a subliniat că libertatea de exprimare nu este un drept absolut, existând condiţii şi limite până la care poate fi exercitată, ceea ce permite menţinerea echilibrului între drepturile individului şi interesele generale ale societăţii democratice în ansamblul lor, atunci când acestea pot intra în conflict.

Important este de menţionat şi faptul, că garanţiile privind libertatea de exprimare nu se extind asupra discursurilor care incită la ură sau la violenţă

Dreptul copilului la libertatea de gândire, de conştiinţă şi de religie, de asemenea este supus anumitor restricţii. Astfel, conform prevederilor art. 17 alin. (5) din Legea nr.370/2023 *libertatea copilului de a-şi manifesta religia sau convingerile nu poate fi supusă decât restricţiilor care sunt necesare pentru protecţia securităţii publice, ordinii publice, sănătăţii şi moralei publice sau pentru protecţia libertăţilor şi drepturilor fundamentale ale altor persoane.*

Baremul restricţiilor este măsurat şi apreciat de persoane adulte, responsabilul legal sau, după caz instituţiile de drept, atunci când se prezumă că au fost puse în pericol aşa instituţii ca securitatea publică, ordinea publică, sănătatea şi morala publice sau au fost încălcate drepturile fundamentale ale altor persoane.

În consecinţă, copilul nu poate cunoaşte exhaustiv limitele restricţiilor, cazuri în care acţiunile trebuie analizate individual, inclusiv acţiunile reprezentantului legal, al responsabililor legali, deoarece aceştia au obligaţii extinse referitoare la educaţia, instruirea, supravegherea şi monitorizarea vieţii minorului.

Cum se exercită de către copil dreptul la opinie şi la libertatea de exprimare?

Drepturile la opinie şi la libertatea de exprimare a copilului înglobează şi dreptul acestora de a participa la procesele în cadrul cărora se solicită opiniile sau participarea unui sau mai multor copii. Participarea copiilor la procese, şedinţe trebuie să fie transparente şi informtive în sensul că ei trebuie să fie informaţi complet, accesibil, conform vârstei şi gradului de maturitate cu referire la dreptul de a-şi exprima liber viziunile sau de a refuza, de asemenea să cunoască scopul şi consecinţele posibile ale participării sau refuzului de a participa. Copilul trebuie să fie informat că drepturile la opinie şi la libertatea de exprimare sunt benevole, nimeni nu este în drept să-i impună pentru a se da cu părerea.

Oportun este faptul că copilul trebuie să fie informat adecvat cu referire la valorificarea drepturilor respective prin prisma principiului respectului faţă de semeni, de adulţi, de societate în ansamblu, de stat în general şi de instituţiile statului. Spiritul reciprocităţii trebuie să se reflecte şi asupra tratamentului cu respect a opiniei şi atitudinii copilului faţă de persoane, situaţii etc.

Un cercetător ştiinţific, opinează că, *minorul care are deja creată o viziune ar putea singur să decidă să participe la întruniri fără a fi asistat de adulţi.* Există *exemple în care s-a demonstrat cum copiii de la vârsta de 13 ani au creat mişcări de sute de mii de copii în susţinerea unei cauze, nefiind asistaţi de adulţi. Statul ar trebui să încurajeze participarea tinerilor la modul de expunere în public a opiniilor, orice înăbuşire a libertăţii de exprimare care a avut loc în cadrul limitelor legale este echivalentă cu inhibarea procesului de dezvoltare a copilului.* Conchide cercetătorul că *linşajul mediatic*

asupra minorilor care participă la întruniri este mult mai dăunător decât presupusul impact al formelor întrunirii (Postică A., Protecția).

Raționamentul expus considerăm că pune în pericol siguranța minorului iar afirmația plauzibilă că „*minorul care are deja creată o viziune ar putea singur să decidă să participe la întruniri fără a fi asistați de adulți"*, nu poate fi evaluată și apreciată *a priori*, deoarece nu există certitudinea că viziunea respectivă este conformă standardelor unei societăți democratice și că minorul nu ar putea fi influențat de persoane rău intenționate, de aceea activitățile minorilor care implică exprimarea atitudinii, în special a viziunilor politice, mereu trebuie monitorizate și supravegheate pentru a preveni eventuale situații de încălcare a drepturilor minorilor și prevenirea experiențelor negative, care în mod cert ar putea conduce la *inhibarea procesului de dezvoltare a copilului*.

Cu referire la „linșajul mediatic asupra minorilor" este *a priori* condamnabil fără rezerve comparative, iar instituțiile statului trebuie să atragă la răspundere persoanele care admit publicarea în mass-media a aprecierilor oximoronice, exorbitante cu referire la acțiunile minorilor, cu atât mai mult că „dreptul la uitare", deocamdată nu funcționează, respectiv, informația va fi posibil de accesat peste perioade suficient de lungi.

Care sunt limitele realizării dreptului la opinie și la libertatea de exprimare a copilului?

Deși, manifestarea atitudinii este o necesitate a ființei umane, trebuie să se țină cont și de riscuri, astfel că în anumite circumstanțe, exprimarea unei opinii poate presupune consecințe negative. Cu toate acestea, societatea în ansamblu *trebuie* să fie instruită și să întreprindă toate măsurile de precauție pentru a reduce la minim riscurile de a expune un copil la violență, exploatare sau oricare altă consecință negativă, din simplul motiv că acesta a decis să-și exercite dreptul la libertatea de exprimare. Este important ca persoanele responsabile să conștientizeze interesul copiilor de a se exprima și de a preveni posibile consecințe negative ale expunerii, atât asupra subiecților expunerii, cât și a celor vizați în expunere sau a celor care ascultă.

Care sunt consecințele depășirii restricțiilor?

După cum am menționat mai sus, legislația în vigoare prevede nu numai drepturi, dar și obligațiuni, inclusiv răspunderea juridică pentru încălcarea normelor legale.

Răspunderea juridică este un raport juridic instituit, de regulă, de către un organ competent de stat, în urma săvârșirii unei fapte ilicite, de către un făptuitor, cel din urmă fiind ținut să execute o sancțiune juridică corespunzătoare faptei săvârșite.

Formele răspunderii juridice sânt determnate de tipurile încălcărilor de drept (faptelor ilicite). Deși, în literatura de specialitate și în legislație există diverse aspect privind tipurile sau formele de răspundere, în studiul de față ne vom referi, fără a teoretiza acest aspect, la prevederile inserate în art.32 din Legea nr.370/2023 *potrivit cărora Încălcarea prevederilor prezentei legi atrage răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală, în conformitate cu legislația.*

Cu referire la răspunderea disciplinară aceasta poate fi aplicată responsabilului legal vinovat de încălcarea normelor Legii nr.370/2023.

În contextul temei abordate, vom face referință la răspunderea juridică contravențională, civilă sau penală referoare la exercitarea dreptului la opinie și a dreptului la libertatea de exprimare a copilului.

Aşadar, conform art.16 alin. (1) din Codul contravenţional al R.M. *este pasibilă de răspundere contravenţională persoana fizică responsabilă care, în momentul săvârşirii contravenţiei, are împlinită vârsta de 18 ani.* Iar conform alin. (2) al aceluiaşi articol *persoana fizică cu vârsta între 16 şi 18 ani este pasibilă de răspundere contravenţională pentru săvârşirea faptelor prevăzute la art. 69 alin. (1)...*

Conform art.69 alin. (1) din Codul contravenţional al R.M. *injuria, adică exprimarea verbală, scrisă sau nonverbală, inclusiv prin desen sau imagine, care ofensează intenţionat persoana şi care contravine normelor de conduită general acceptate într-o societate democratică, se sancţionează cu amendă de la 10 la 30 de unităţi convenţionale sau cu muncă neremunerată în folosul comunităţii de la 10 la 20 de ore.*

În consecinţă, conform art. 16 Cod contravenţional al R. M., copilul cu vârsta între 16 şi 18 ani va purta răspundere în cazul în care uzând de drepturile la opinie şi de libertatea de exprimare se vor constata în acţiunile sale elementele componenţei de contravenţie a injuriei.

Conform dispoziţiei art. 2009 din Codul civil, minorul este subiect al răspunderii civile începând cu împlinirea vârstei de 14 ani, iar *în cazul în care minorul între 14 şi 18 ani nu are bunuri sau venituri suficiente pentru repararea prejudiciului cauzat, acesta trebuie reparat, integral sau în partea nereparată, de către părinţi sau curator dacă nu demonstrează că şi-au îndeplinit în mod corespunzător obligaţia de supraveghere.*

Manifestarea de către copii a atitudinii pozitive sau negative faţă de persoane sau cu referire la anumite situaţii este rezultatul comun al instituţiilor statului şi al reprezentantului legal sau responsabilului legal, deoarece anume lor conform legislaţiei le este încredinţată crearea condiţiilor, supravegherea şi monitorizarea exercitării drepturilor la opinie şi la libertatea de exprimare.

Astfel, instrumentele şi metodele de educaţie a copilului, alese de părinţi, vor exclude comportamentul abuziv, insultele şi maltratările de orice fel, discriminarea, violenţa psihică şi fizică.

Un alt aspect care merită să fie indicat în acest context este răspunderea părinţilor pentru faptele copiilor minori. Conform art. 53 alin. (2) din Codul familiei, părinţii poartă răspundere, prevăzută de legislaţie, pentru neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a obligaţiilor de îngrijire şi educaţie a copilului.

Drepturile şi obligaţiile părinţilor privind educaţia şi instruirea copiilor sunt prevăzute în art. 60 din Codul familiei care stipulează că *părinţii au dreptul şi sunt obligaţi să-şi educe copiii conform propriilor convingeri, indiferent de faptul dacă locuiesc împreună sau separat. Părinţii poartă răspundere pentru dezvoltarea fizică, intelectuală şi spirituală a copiilor şi au prioritate la educaţia lor faţă de oricare alte persoane. Părinţii sunt obligaţi să asigure frecventarea de către copil a şcolii până la sfârşitul anului de învăţământ în care acesta atinge vârsta de 16 ani. Instituţia de învăţământ şi forma de instruire sunt alese de către părinţi, cu luarea în considerare a opiniei copilului.*

Părinţii, după caz, responsabilul legal, sunt cei care îl familiarizează pe copil în funcţie de vârstă şi de gradul său de maturitate cu drepturile la opinie şi la libertatea de exprimare, având în sarcină şi obligaţia de a-l familiariza cu restricţiile impuse acestor libertăţi. Raţionamentul reiese din prevederile art. 61 din Codul familiei care menţionează că drepturile şi interesele legitime ale copiilor sunt apărate de către părinţii

lor, iar conform dispoziției art. 62 din Codul familiei drepturile părinților nu pot fi exercitate contrar intereselor copilului lor, de asemenea se interzice părinților prejudicierea sănătății fizice şi psihice a copilului.

E alarmant faptul că în conformitate cu prevederile legale răspunderea pentru consecințele exercitării drepturilor la opinie şi la libertatea de exprimare o poartă reprezentantul legal sau responsabilul legal, cu toate că manifestarea atitudinii de către copil, de multe ori este influențată de surse media, care sunt înafara controlului persoanelor responsabile, aceştia neavând posibilitatea nici chiar să cunoască izvoarele care influențează negativ copiii instigând la ură, comportament inadecvat între copii.

Exercitarea dreptului la libertatea de exprimare a copilului trebuie realizat concomitent cu exercitarea dreptului la protecție din partea părinților şi a instituțiilor statului, or, de multe ori, copiii sunt învățați că „au dreptul" dar nu că „au şi obligații".

În context menționăm că în prezent ne confruntăm cu exercitarea uneori abuzivă a drepturilor la opinie şi la libera exprimare, justificând că nu trebuie inhibate aceste posibilități ale copiilor, dar nu atragem suficientă atenție consecințelor depăşirii restricțiilor acestor drepturi.

Părinţii poartă răspundere, în modul stabilit, pentru exercitarea drepturilor părinteşti în detrimentul intereselor copilului.

Această obligaţie derivă din teza că familia reprezintă pentru el, la o scară primordială, o imagine a societății în care urmează să se integreze şi tot societatea va lăsa amprenta asupra personalității copilului orientând partea din viaţa sa, iar *per contrario*, în cazul neglijării obligaţiilor de instruire şi de educare a copilului la vârsta nominalizată şi de sancționare a responsabililor legali, urmările se converg în cele mai dese cazuri în acțiuni delincvente.

În cazul în care unui copil i-a fost cauzat prejudiciu în consecința exercitării dreptului la libertatea de exprimare, conform art. 57^1 din Codul familiei acesta are dreptul la repararea prejudiciului material şi moral cauzat, procedura reparării efectuindu-se în modul prevăzut de legislația civilă.

Astfel apare întrebarea, cine va repara prejudiciul material sau moral cauzat unui copil în rezultatul exercitării dreptului la libertatea de exprimare de către un alt copil?

Conform unei cauze, doi minori cu vârste de 17 ani şi de 15 ani, au fost reținuți de organele de poliție în timpul unui protest în fața postului public de televiziune „Moldova 1" care venise „pentru a protesta împotriva cenzurii din presă, pentru că prea multe minciuni se spun la televiziunea națională...vrem să ne exprimăm părerea.... e dreptul nostru". Cu referire la acest caz au existat mai multe opnii, cei mai mulți considerând că minorilor le-a fost încălcat dreptul la întrunire, cu toate că aceştia au spus că „au venit să-şi exprime opinia", dar nu că ar fi venit la o manifestație. Ulterior „în privința părinților a fost intentat proces contravențional, dar în cadrul şedinței de judecată, instanța a încetat procesul pe motiv că organul de poliție nu a adus probe convingătoare ce ar confirma că părinții minorilor nu şi-au îndeplinit obligațiile" (Libertatea).

Într-un alt caz, agentul constatator a întocmit procesul-verbal cu privire la contravenție, în privinţa lui Z. M, fiind reţinut în sarcina acesteia faptul că la data de 02 februarie 2024, ora 10:00, în mun. Chişinău, părintele Z. M. nu a avut suficientă grijă de fiica minoră Z. G. care a manifestat un *comportament neadecvat agresând verbal o fetiță*

minoră. În speța dată este identificată concret persoana vinovată, adică părintele sub supravegherea căruia se afla copilul minor la momentul producerii acțiunilor de intimidare a altei minore (Hotărârea Judecătoriei).

Codul civil al R.M. în art. 2008 stabilește răspunderea civilă a responsabilului legal pentru prejudiciul cauzat de un minor sub vârsta de 14 ani, obligându-l la repararea acestuia dacă nu dovedește lipsa vinovăției în supravegherea și educarea minorului. Faptul că părinții nu locuiau cu minorul la momentul producerii prejudiciului nu-i exonerează de răspundere, dacă această situație le este imputabilă. Răspunderea persoanei responsabile legal este o prezumție de vinovăție, ceea ce înseamnă că el trebuie să demonstreze că a depus toate eforturile necesare pentru a supraveghea și educa minorul în mod corespunzător, respectiv acestuia i se impută sarcina probațiunii.

În cazul în care minorul, la momentul comiterii prejudiciului se afla sub supravegherea unei instituții sau a unei persoane obligate prin contract, răspunderea va reveni acestei instituții sau persoane.

Părinții sau responsabilul legal nu va fi exonerat de răspundere, decât dacă demonstrează că și-au îndeplinit în mod corespunzător obligația de supraveghere, în caz contrar vor fi obligați să repare prejudiciul cauzat de minor în rezultatul exercitării dreptului la libertatea de exprimare.

Prejudiciul cauzat de un minor care nu a împlinit 14 ani se repară de părinți sau responsabilul legal, dacă nu demonstrează lipsa vinovăției lor în supravegherea sau educarea minorului.

Survenirea răspunderii civile a părinților sau a responsabilului legal a copilului, în rezultatul producerii prejudiciului de către acesta cauzat drept consecință a exercitării dreptului la libera exprimare va avea loc doar în cazul în care aceștia nu au demonstrat că și-au îndeplinit în mod corespunzător obligația de supraveghere și s-a constatat comiterea de către aceștia a unui fapt ilicit.

Respectiv, constatarea faptei ilicite are loc în baza atragerii la răspundere contravențională prin întocmirea procesului verbal de contravenție (în baza art. 63 din Codul contravențional, menținut prin hotărârea judecătorescă definitivă și irevocabilă), în baza constatării delictului civil prin hotărâre judecătorească.

Menționăm că responsabilul legal va purta răspundere penală sau contravențională pentru faptele comise personal cu referire la neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor părintești, dar nu vor purta răspundere pentru acțiunile comise de minorii pe care îi aveau în supraveghere, răspunderea nu poate fi substituită altei persoane.

Respectiv, reprezentantul legal sau responsabilul legal va purta răspundere civilă pentru faptele prejudiciabile comise de minori, adică pe lângă sancțiunea contravențională sau penală, iar responsabilul legal, fiind funcționar al instituției publice, poate fi atras și la răspundere disciplinară, aceștia vor fi obligați să repare prejudiciul moral sau/și material cauzat de minor în condițiile legislației civile.

În cazul în care în acțiunile responsabilului legal nu sunt elementele unei contravenții sau a unei infracțiuni și nici a încălcării care ar atrage răspunderea disciplinară, dar totuși s-a produs prejudiciu în rezultatul acțiunilor minorului, rezultă că s-a produs un delict civil, caz care va atrage răspunderea delictuală a responsabilului legal.

Deci, în cazul producerii prejudiciului ca urmare a depășirii de către minor a restricțiilor asupra dreptului la libertatea de exprimare, urmează a fi constatată existența delictului civil, deoarece în caz contrar nu survine răspunderea.

În practica judiciară se conturează o apreciere eronată a exercitării de către minori a dreptului la libertatea de exprimare, atribuindu-le reglementările cuprinse în Legea cu privire la libertatea de exprimare nr. 64 din 23.04.2010

Într-un caz, instanța de fond, atrăgând la răspundere şi încasând din contul reprezentantului legal (mama minorei), în beneficiul minorei T. A. prin intermediul lui T. C. (mama minorei T. A.), a aplicat eronat prevederile art.29 alin. (1) din Legea cu privire la libertatea de exprimare nr.64 din 23.04.2010, deoarece în acțiunile acesteia nu au fost constatate careva încălcări prevăzute de legea menționată, adică la materialele cauzei nu se conțin probe veridice, pertinente care să-i impute acesteia încălcarea prevederilor Legii cu privire la libertatea de exprimare nr.64 din 23.04.2010 sau neîndeplinirea obligațiunilor părintești (Hotărârea Judecătoriei).

Art. 20 din Legea nr.64/2010 prevede că: *(1) Reclamant în cauzele cu privire la defăimare poate fi: a) orice persoană fizică a cărei onoare, demnitate sau reputaţie profesională a fost lezată prin răspîndirea unei informaţii; (2) Pârât în cauzele cu privire la defăimare poate fi persoana care a răspândit informaţia, autorul informaţiei şi, după caz, persoana de la care a fost preluată informaţia.*

Respectiv, în speță, nici B. C. nu are calitatea de subiect al răspunderii în baza normelor legii expuse, deoarece nu a răspândit informații defăimătoare și nici T. C. nu poate avea calitatea de reclamant, deoarece nu i-au fost lezate onoarea, demnitatea etc.

Cu atât mai mult, nici minora T. A. nu poate avea calitatea de subiect, nici în sens procedural, nici în sensul prevederilor art.29 alin. (1) din Legea cu privire la libertatea de exprimare nr.64 din 23.04.2010.

În conformitate cu prevederile art. 58 din Codul de procedură civilă, *(1) Capacitatea de a-şi exercita în volum deplin, personal sau printr-un reprezentant drepturile şi obligaţiile procedurale în judecată (capacitatea de exerciţiu al drepturilor procedurale civile) o au persoanele fizice de la vârsta de 18 ani, precum şi persoanele juridice, iar în cazurile prevăzute de lege, entităţile care nu au personalitate juridică, dar dispun de organe de conducere proprii.*

La caz nu s-au stabilit condițiile survenirii răspunderii delictuale (existența unei fapte ilicite, a unui prejudiciu, a legăturii de cauzalitate între fapta ilicită și prejudiciu, a vinovăției etc.) pentru care ar apărea răspunderea lui B. C., reprezentant legal al minorei în condițiile art. 2008 din Codul civil, deoarece nu sunt întrunite temeiurile răspunderii delictuale.

Menționăm că nu există răspundere penală pentru părinții sau responsabilul legal pentru faptele comise de copiii pe care îi aveau în îngrijire și/sau sub supraveghere.

Prin urmare în cazul încălcării de către copil a restricțiilor în exercitarea dreptului la libertatea de exprimare repararea prejudiciului se va efectua personal de către minorul care a împlinit vârsta de 14 ani, iar în cazul minorului cu vârsta sub 14 ani prejudiciul va fi reparat de părinți sau responsabilul legal, dacă nu demonstrează că și-au îndeplinit în mod corespunzător obligația de supraveghere.

Deși potrivit art. 2009 din Codul civil, *minorul care a împlinit vârsta de 14 ani răspunde personal pentru prejudiciul cauzat* în rezultatul exercitării dreptului la libertatea

de exprimare, în conformitate cu prevederile art.16 alin. (2) din Codul contravențional *persoana fizică cu vârsta între 16 şi 18 ani este pasibilă de răspundere contravenţională pentru săvârşirea faptelor prevăzute la art. 69 alin. (1).*

Deci, după cum am invocat mai sus, minorul care a împlinit vârsta de 16 ani va fi atras la răspundere contravențională pentru *exprimare verbală, scrisă sau nonverbală, inclusiv prin desen sau imagine, ofensează intenționat persoana și care contravine normelor de conduită general acceptate într-o societate democratică,* dar pentru depășirea restricțiilor impuse dreptului la libertatea de exprimare care a cauzat prejudiciu, minorul va purta răspundere personală dacă a împlinit vârsta de 14 ani. Astfel, conchidem că legislația civilă este mai dură, decât cea contravențională, în materia atragerii la răspundere pentru cauzarea prejudiciului drept consecință a depășirii restricțiilor referitoare la dreptul la libera exprimare a copilului.

În vreme ce răspunderea penală are ca obiect tragerea la răspundere a făptuitorului prin aplicarea unei pedepse, ***răspunderea civilă delictuală*** are ca *obiect acoperirea prejudiciului cauzat* unei persoane printr-o faptă ilicită. Pe bună dreptate s-a susţinut că prejudiciul este măsura reparaţiei, indiferent de gradul culpei. S-a considerat că se pot acorda despăgubiri materiale pentru daune morale, nu cu titlu de reparaţie sau ca un "*pretium doloris*", ci mai mult ca o satisfacţie dată victimei şi ca o pedeapsă pentru cel vinovat, de natură a contribui la prevenirea în viitor a faptelor ilicite de aceeaşi natură.

Pentru a se putea stabili răspunderea civilă delictuală a unei persoane, prejudiciul cauzat de aceasta trebuie să întrunească următoarele condiţii:

1. Prejudiciul trebuie să fie cert, ceea ce înseamnă că prezenţa sa este sigură, atât în privinţa existenţei sale, dar mai ales în ceea ce priveşte posibilitatea de evaluare a consecinţelor patrimoniale încercate de cel ce le-a suferit.
2. Certitudinea prejudiciului implică actualitatea sa, căci nu se poate pretinde repararea lui decât numai dacă el s-a produs. În mod excepţional, poate fi pretinsă şi repararea prejudiciului viitor, în masura în care deşi el nu s-a produs, este sigur că se va produce şi poate fi evaluat cu certitudine. Spre deosebire de prejudiciul viitor, prejudiciul eventual este cel a cărui producere este incertă, aşa încât nu se justifică acordarea de despăgubiri.
3. Prejudiciul trebuie să fie direct, caracter ce rezultă din Codul civil care deşi se referă la răspunderea contractuală, constituie o normă generală a răspunderii civile, aplicabilă aşadar şi în cazul răspunderii delictuale.
4. Prejudiciul trebuie să fie personal, caracter ce decurge din imprejurarea că doar consecinţele patrimoniale ale faptei ilicite sunt susceptibile de reparaţie. Ori, asemenea consecinţe nu pot fi suportate decât de către persoane fizice sau juridice, singurele susceptibile să încerce diminuări ale patrimoniului lor. Atingerea adusă patrimoniului unei persoane poate fi atât de natură materială, cât şi de natură morală, în măsura în care aceasta din urmă poate fi evaluată prin consecinţele sale prin criterii patrimoniale.

Legătura de cauzalitate dintre fapta ilicită şi prejudiciu este o altă condiţie a survenirii răspunderii civile delictuale. Existenţa răspunderii civile delictuale presupune ca o a treia condiţie, necesitatea ca între fapta ilicită şi prejudiciu să existe un *raport de cauzalitate,* în sensul că printr-o anumită faptă a fost cauzat un anumit prejudiciu. Nu poate

fi trasă la răspundere decât acea persoană care printr-o faptă ilicită determinată, a produs acel prejudiciu a cărui reparare se cere. *Per a contrario* nu poate fi trasă la răspundere civilă o persoană care nu a produs prin fapta sa acel prejudiciu. *Legătura de cauzalitate* dintre faptă şi prejudiciu trebuie sa fie *directă, sigură şi necesară*, ca un raport dintre *cauză şi efect*. Existenţa condiţiilor concrete în care se realizează legătura de cauzalitate nu poate fi apreciată decât, de la caz la caz, de către instanţa judecătorească. Specifice raportului de cauzalitate în cazul răspunderii civile delictuale îi sunt următoarele premise, unanim recunoscute ca atare şi în doctrină şi în jurisprudenţă:

1) legătura de cauzalitate trebuie să existe între acţiunea sau inacţiunea cu caracter ilicit şi prejudiciu "*stricto sensu*" şi nu ca o eventualitate cauzală acceptată în mod generic;

2) în analiza raportului de cauzalitate se face abstracţie de atitudinea subiectivă, psihică a făptuitorului faţă de fapta comisă şi consecinţele ei. Sub acest aspect specific, interesează doar obiectivarea faptei şi urmările sale, fiind deocamdată irelevantă chestiunea imputabilităţii sau a responsabilităţii. În acest sens, ne referim la caracterul obiectiv al raportului de cauzalitate în materia răspunderii civile delictuale;

3) fapta ilicită având un caracter uman nu trebuie disociată de alte fapte umane sau de factori exteriori, ce pot contribui la producerea prejudiciului. Nu interesează toate conexiunile posibile, ci doar acelea care într-un fel sau altul contribuie la realizarea raportului de cauzalitate dintre fapta ilicită şi prejudiciu;

4) raportul de cauzalitate poate fi şi indirect sau mediat, dacă fapta ilicită a produs o situaţie care a permis altor factori să determine direct un anume prejudiciu.

Obligația de reparare a prejudiciului este exclusă dacă acesta a fost cauzat pentru protecția necesară a valorilor fundamentale într-o societate democratică, în special dacă prejudiciul a fost cauzat prin dezvăluirea informației prin intermediul mass-mediei.

În context, consecințele realizării și exercitării dreptului la libertatea de exprimare a copilului prin manifestarea dezacordului referitor la anumite instituții pot fi și periculoase și benefice, în funcție de gradul de analiză și de interpretare a acțiunilor copilului, pe segmentul dintre: imboldul care a favorizat exteriorizarea exprimării care a produs prejudiciu și finalitatea care s-a produs în consecință.

Concluzii. Exercitarea drepturilor la opinie și la libertatea de exprimare a copiilor este un proces complex care cuprinde atât dreptul și posibilitatea de exteriorizare a atitudinii, cât și consecințele acestei exercitări, or, responsabilii legali trebuie să se asigure despre faptul că copilul a înțeles și îi este clar felul în care opiniile lui au fost sau ar putea fi interpretate și utilizate, de asemenea copilul trebuie să cunoască și să dispună de posibilitatea de a explica, de a contesta și de a influența, în consecință, analiza rezultatelor și a concluziilor realizate în baza opiniei sale și a libertății de exprimare a atitudinii.

Respectarea, exercitarea și acordarea posibiității copilului de a-și exprima opinia, atitudinea față de persoane și în raport cu anumite situații trebuie asigurate, garantate ca pe un drept fundamental și este inadmisibilă intimidarea sub nici o formă a părinților, responsabilului legal, a societății civile care susțin drepturile copiilor la opinie și la libertatea de exprimare a atitudinii.

Respectiv, în cazul producerii prejudiciului ca urmare a depășirii de către minor a restricțiilor asupra dreptului la libertatea de exprimare, trebuie mai întâi constatată

existența încălcării, care poate fi o faptă ilicită ca: un delict civil, o contravenție sau o infracțiune, deoarece în caz contrar nu survine răspunderea.

Libertatea de exprimare a copiilor trebuie educată, cultivată, explicată, exemplificată, supravegheată și monitorizată, pentru a exclude eventuale incidente de încălcare a restricțiilor impuse acestui drept.

Responsabilitatea pentru cauzarea prejudiciului în consecința exercitării dreptului la libertatea de exprimare a copilului o poartă reprezentantul legal sau responsabilul legal.

Comiterea depășirii restricțiilor trebuie constatată, în caz contrar nu survine răspunderea.

Deci, realizarea drepturilor fundamentale, inclusiv de către copii, urmează a fi ghidate în mod pozitiv de cei responsabili în domeniul educațional, de părinți, de societate în întregime. Minorii sunt cetățenii țării de mâine conștienți de spiritul respectării legii.

BIBLIOGRAFIE

Convenţia internaţională din 20.11.89 cu privire la drepturile copilului În: Tratate internaţionale 1/51, 1998 Aderat prin Hotărârea Parlamentului nr. 408/12.12.90 despre aderarea R.S.S. Moldova la Convenţia internaţională cu privire la drepturile copilului În: Veştile nr.12/303, 30.12.1990.

Constituţia Republicii Moldova din 29.07.1994. Republicat în: Monitorul Oficial nr. 466 din 13.11.2024.

Codul civil al Republicii Moldova din 06 iunie 2002. Republicat în: Monitorul Oficial nr. 66-75 din 01.03.2019.

Codul contravenţional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24 octombrie 2008. Repubicat în: Monitorul Oficial nr.78-84 din 17.03.2017.

Codul Familiei al Republicii Moldova, nr.1316-XIV din 26.10.2000. În: Monitorul Oficial nr. 47-48 din 26.04.2001

Codul de procedură civilă al Republicii Moldova din 30.05.2003, Republicat în: Monitorul Oficial nr.285-294/436 din 03.08.2018.

Legea nr.370 din 30.11.2023 privind drepturile copilului. În: Monitorul Oficial nr. 488-491 din 21.12.2023

Legea nr. 64 din 23.04.2010 cu privire la libertatea de exprimare. În: Monitorul Oficial nr.117-118 din 09.07.2010.

Libertatea de exprimare sub papucul poliției.https://www.zdg.md/reporter-special/ reportaje/ libertatea-de-sub-papucul-politiei/

Postică Alexandru, Protecția minorilor în cadrul întrunirilor publice, limitele dreptului de a organiza și participa la întruniri a minorilor. https://ibn.idsi.md/en/vizualizare_articol/120420

Hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani din 11.07.2025. Dosarul nr.4-312/2025 4-25013900-12-4-04022025.

Comentariu la Constituția Republicii Moldova. https://www.constcourt.md/public/files/file/ nformatie_utila/Comentariu_Constitutie.pdf

CZU: 35.08:331.108.45(478) https://doi.org/10.59295/pas2025.23

PERSPECTIVELE PERFECȚIONĂRII PARADIGMEI DE EVALUARE A PERFORMANȚELOR PROFESIONALE ALE FUNCȚIONARILOR PUBLICI DIN REPUBLICA MOLDOVA

Sergiu TATAROV[35]

Cristina SPRINCEAN[36]

Abstract. ***This article proposes a reconceptualisation of the paradigm for evaluating the professional performance of civil servants in the Republic of Moldova, highlighting the need for a fundamental shift in the vision regarding the purpose, function, and impact of evaluation processes. Instead of a predominantly hierarchical and formalistic approach, often perceived as merely administrative, the study advocates for a multilateral (360-degree) evaluation model centered on constructive feedback, continuous professional growth, and functional accountability. The aim is to feature the limitations of the current framework—marked by rigidity and formality—and to argue for a modern, participatory, and contextually adapted approach. Rather than promoting the direct adoption of foreign models, the authores emphasize the internal transformation of the evaluation culture within public administration.***

Keywords: *professional performance, civil servants*

Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici în serviciul public din Republica Moldova reprezintă un pilon important în asigurarea atingerii misiunii, obiectivelor, eficienței și transparenței administrației publice, dar și în dezvoltarea carierii funcționarului. Procesul de evaluare performanțelor profesionale este reglementat de Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, în special articolele 31-33 care stabilesc normele primare pentru evaluarea periodică a performanțelor individuale ale funcționarilor publici (1, Legea 158/2008).

Pentru a stabili mecanismul de implementare a prevederilor legale menționate, Guvernul a aprobat prin Hotărârea nr.201/2009 Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public, anexa nr.8 (2, Hotărârea Guvernului nr.201/2009).

În sprijinul aplicării practice a acestor reglementări, Cancelaria de Stat a Republicii Moldova a elaborat un Ghid metodic care oferă îndrumări detaliate privind desfășurarea procesului de evaluare, inclusiv etapele, instrumentele și responsabilitățile factorilor implicați (Ghid Metodic: 33-40).

Scopul principal al fenomenului juridico-social de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarului public este de a îmbunătăți funcționalitatea organizațională și eficiența activității prin aprecierea rezultatelor individuale în raport cu obiectivele stabilite, precum și identificarea necesităților de dezvoltare profesională. Acest proces con-

[35] Dr. în drept, Universitatea de Stat din Moldova, Manager de proiect, Consiliul Europei, Chișinău, Republica Moldova, sergiu.tatarov@gmail.com

[36] masterandă Universitatea de Stat din Moldova, kirasprincean@gmail.com

tribuie la corelarea directă dintre activitatea funcționarului public și misiunea și obiectivele autorității publice, asigurând astfel o mai bună aliniere la prioritățile strategice ale autorității publice respective.

Așa precum este menționat în Rezumatul mai sus, prezentul demers științific vine cu analiza perspectivelor de modernizare a metodelor de evaluare profesională ale funcționarilor publici din serviciul public în Republica Moldova în scopul eficientizării și corelării acestuia cu necesitățile actuale ale societății, inclusiv realizărea angajamentelor conform Planului național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027 (Hotărârea Guvernului nr.829/2023).

În acest context, unele cercetări autohtone, la care ne vom referi mai jos, confirmă ipoteză noastră că metodele tradiționale de evaluare a performanței profesionale a funcționarului public nu au întotdeauna impactul scontat asupra procesului de administrare publică.

Deși problema de evaluare a performanțelor profesionale obținute la locul de muncă este pe larg abordată atât în literatura de specialitate, cât și de practicieni, considerăm necesară revizuirea și adaptarea unor metode noi, moderne, care să reflecte mai plenar și obiectiv competențele și realizările fiecărui funcționar public. Această abordare corespunde și unuia dintre obiectivele principale - europenizării serviciului public din Republica Moldova.

Prin urmare, adoptarea unor metode moderne de evaluare, care ar cuprinde evaluarea multilaterală a performanței, devine, în viziunea noastră, un imperativ pentru a răspunde cerințelor actuale ale administrației publice și pentru a valorifica bunele practici naționale și internaționale privind evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici. În continuare, vom analiza metodele care permit o apreciere multilaterală a performanțelor, prin implicarea feedback-ului din partea evaluatorului, colegilor și beneficiarilor, contribuind astfel la o abordare mai obiectivă și cuprinzătoare a competențelor și rezultatelor activității funcționarilor publici. Am numit această abordare *Evaluarea 360 de grade*.

În contextul parcursului european al Republicii Moldova și al angajamentului asumat prin Parteneriatul Estic, modernizarea metodelor de evaluare profesională a funcționarilor publici devine o necesitate strategică. În lucrarea intitulată „Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public din Republica Moldova: între Parteneriatul Estic și statutul de țară candidat la Uniunea Europeană" Sergiu Tatarov și Viorel Lipii subliniază că sistemul actual de evaluare nu corespunde pe deplin standardelor de performanță și transparență impuse de procesul de integrare europeană. Autorii evidențiază că reformarea procesului de evaluare a performanțelor profesionale este esențială pentru alinierea administrației publice la principiile bunei guvernări promovate de Uniunea Europeană. Definirea corectă a indicatorilor de performanță pentru funcționarii publici, în cadrul fiecărei autorități, reprezintă un element-cheie pentru democratizarea, eficientizarea și europenizarea serviciului public din Republica Moldova, la actuala etapă de evoluție a managementului funcției publice și al corpului funcționarilor publici (Tatarov, 2023: 242).

Întru susținerea celor menționate, dorim să ne axăm asupra definirii și principalelor caracteristici ale conceptului de „evaluare multilaterală a performanței" în raport cu funcționarul public.

Evaluarea multilaterală, cunoscută în unele țări ale Consiliului Europei, inclusiv ale Uniunii Europene, sub denumirea de evaluare „360 de grade", reprezintă o metodă complexă de apreciere a performanței, bazată pe colectarea feedback-ului din multiple surse. Aceasta include atât demnitarii publici, funcționarii publici de conducere de nivel superior și funcționarii publici de conducere, care au calitatea de evaluator, cât și colegi - funcționari publici de execuție, precum și alți subiecți interesați, precum cetățenii care beneficiază în urma activităților funcționarului public supus evaluării.

Conform literaturii de specialitate (Armstrong, 2009: 125), această abordare oferă o imagine completă asupra performanței, comportamentului, competențelor, dar și a atitudinii unui funcționar public în exercitarea atribuțiilor sale față de cetățeni, sau mai pe larg asupra societății civile.

În contextul administrației publice, evaluarea multilaterală este utilizată pentru a spori transparența, eficiența și responsabilitatea funcționarilor publici (Kopsidas, 2021:3-4). Această metodă ajută la identificarea punctelor forte și a celor ce necesită îmbunătățiri, contribuind astfel și la dezvoltarea profesională continuă.

Evaluarea discutată - *360 de grade*, - subsumează și un nivel crescut de obiectivitate. Prin implicarea mai multor părți interesate în procesul de oferire a feedback-ului privind activitatea funcționarului public evaluat, se diminuează considerabil baza faptologică și empirică a subiectivismului specific evaluărilor realizate exclusiv de către două persoane: conducătorul direct al funcționarului public și contrasemnatarul. În anumite cazuri, evaluarea comportă un caracter subiectiv și mai accentuat fiind efectuată chiar de o singură persoană – atunci când conducătorul direct – evaluatorul - este și o persoană cu funcție de demnitate publică. Studiile internaționale demonstrează că metoda evaluării *360 de grade* oferă o imagine mai completă și mai fidelă a performanței profesionale (8, Kuzulu Kanaslan, 2016: 175).

O altă caracteristică esențială a noii metode de evaluare, pe care dorim să o evidențiem, este orientarea către dezvoltare. Spre deosebire de metoda tradițională utilizată în prezent în serviciul public din Republica Moldova, evaluarea *360 de grade* pune în valoare sprijinirea dezvoltării profesionale continue. Scopul principal este de a ajuta funcționarii publici să-și perfecționeze competențele și achiziționeze unele noi în condițiile managementului schimbării. Iar feedback-ul oferit de către mai mulți respondenți este, de regulă, anonim, ceea ce încurajează exprimarea sinceră și detaliată a observațiilor.

În anul 2023, Guvernul Regatului Unit a introdus noi reguli privind managementul performanței în serviciul public, având ca scop promovarea unei culturi organizaționale mai eficiente și mai responsabile. Aceste reguli reflectă o abordare mai apropiată de modelul evaluării multilaterale a performanței militată de autorii acestui demers.

Potrivit *Institute for Government (Institutul de Administrare)* noile cerințe nu vizează doar reducerea cheltuielilor, ci urmăresc „o mai bună funcționare a guvernării". În urma implementării acestor standarde de bază pentru funcționarii publici de conducere de nivel superior, au fost formulate următoarele concluzii.

• Noua politică stabilește un set de standarde minime aplicabile tuturor funcționarilor publici de conducere de nivel înalt din Guvernul Marii Britanii. Aceste standarde sunt grupate în patru domenii-cheie:

Îndeplinirea priorităților guvernamentale în limitele bugetelor stabilite;
Conducerea eficientă a echipei;
Promovarea valorilor instituționale, inclusiv a diversității și incluziunii;
Dezvoltarea abilităților și competențelor practice.

Nerespectarea acestor standarde în oricare dintre cele patru domenii, pe parcursul a doi ani consecutivi, poate conduce fie la necesitatea revizuirii și îmbunătățirii planului de performanță, fie la retragerea sporului de performanță.

• Introducerea unei culturi a responsabilității.

1. Funcționarii publici de conducere de nivel superior nu mai pot neglija aspectele legate de leadership și relaționare. Potrivit sursei citate „funcționarii publici de conducere de nivel superior nu vor mai putea să-și asume responsabilitatea doar formal pentru performanța slabă a subalternilor săi."(8, Kuzulu Kanaslan: 178-179). Această măsură stimulează implicarea activă în dezvoltarea echipelor și impune liderilor imperativul real de îmbunătățire a competențelor manageriale.
2. Schimbarea logicii evaluării performanței.
   Autorii subliniază că „Guvernul schimbă logica managementului performanței în serviciu public". În trecut, unii lideri puteau avansa doar în unele domenii și erau totuși recompensați, dar acum „funcționarii publici vor trebui să îndeplinească toate cele patru standarde." Aceasta este o abordare holistică – specifică evaluării multilaterale – în care toate dimensiunile performanței sunt importante și interdependente (Kuzulu Kanaslan: 173-174).
3. Aceste reforme sunt însoțite de un mesaj clar: „Guvernul trimite un semnal puternic că miniștrii doresc să vadă îmbunătățiri în modul în care administrația publică gestionează resursele umane." Această dimensiune reflectă o schimbare strategică de paradigmă – de la o abordare formal-birocratică a evaluării performanței către un mecanism autentic de reformă organizațională.

Totodată, Institutul de Administrare din Regatul Unit atrage atenția asupra unor limite structurale existente. Se menționează că „funcționarilor publici le lipsesc instrumentele de care au nevoie pentru a gestiona constant performanța." În absența unor soluții digitale adecvate și a unei pregătiri continue, eficiența implementării noii metode de evaluare poate fi serios afectată (Keenan, 2025).

În analiza oportunității introducerii evaluării multilaterale de *360 de grade* a performanței profesionale a funcționarilor publici, considerăm esențială identificarea avantajelor și dezavantajelor pe care această metodă le poate impune serviciului public din Republica Moldova. O astfel de abordare permite o evaluare echilibrată și fundamentală, contribuind la luarea unei decizii informate privind adaptarea și implementarea unei reforme sustenabile în domeniul managementului performanței funcționarului public.

În continuare dorim să ne întreținem asupra unor avantaje ale evaluării multilaterale:

O imagine mai completă asupra performanței. Evaluarea *360 de grade* comportă, în general, mai multă obiectivitate în evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public decât metoda „tradițională", efectuată semestrial începând cu anul 2023. Argumentul este că aceasta se bazează pe perspective multiple – nu doar cea a conducătorului direct – evaluatorului formal, dar și pe feedback-ul din alte surse. Această abordare contribuie la reducerea subiectivizmului și oferă o analiză mai nuanțată a

competențelor profesionale și interacțiunii funcționarului public cu publicul sau beneficiarii serviciilor sale.

Sprijină dezvoltarea profesională continuă. Acest tip de evaluare permite o identificare mai complexă a punctelor forte și a celor ce necesită îmbunătățire. Pe baza acestor informații, pot fi stabilite direcții clare pentru formare, perfecționare și creștere profesională atât pentru funcționarul publici cât și, per ansamblu, pentru întregul colectiv al subdiviziunii sau a autorității publice în care activează acesta.

Crește responsabilitatea și transparența. Prin implicarea colegilor și, acolo unde este posibil, a cetățenilor, funcționarii publici devin mai informați dar și conștienți de impactul activității lor, rezultatele reale. Această la rândul său, contribuie la sporirea responsabilității individuale și motivația de a-și îndeplini atribuțiile în mod eficient și integru.

Stimulează comunicarea și colaborarea în cadrul echipei de lucru. Sistemul de evaluare *360 de grade* promovează un mediu de lucru deschis dar și interdependent, bazat pe feedback constructiv și multilateral. Astfel, relațiile dintre angajați se pot consolida, iar colaborarea internă devine mai eficientă și strânsă.

Alinierea la tendințele moderne în managementul funcției publice. Implementarea metodei de evaluare *360 de grade* în Republica Moldova este de natura să apropie serviciul public de standardele europene în evaluarea performanțelor profesionale și să sprijine reforma administrativă prin introducerea elementelor aplicabile ale noului management al funcției publice.

Pe de altă parte, autorii prezentului demers, nu pot trece cu vedere și anumite dezavantaje pe care le comportă evaluarea multilaterală (360 de grade).

Dificultăți în implementare. Aplicarea acestei metode de evaluare în administrația publică din Republica Moldova ar putea întâmpina obstacole logistice și financiare, în special din cauza lipsei unei infrastructuri digitale adecvate, cadrului normativ și voinței politice. Resursele limitate, inclusiv financiare și umane calificate, pot încetini sau compromite introducerea treptată a noii metode de evaluare.

Risc de evaluări lovite de subiectivism. Deși metoda are ca scop sporirea obiectivității, există riscul ca unele persoane să ofere un feedback influențat de relații personale, simpatii sau conflicte reale sau percepute. Astfel, corectitudinea și echidistanța evaluării pot fi afectate, în deosebi în absența unor reglementări clare, culturii propagate și a unor mecanisme de salvgardare în calea oferirii feedbackului.

Rezistență la schimbare. Implementarea unei metode noi de evaluare, chiar și treptată, poate fi percepută de unii funcționari publici ca o formă de control excesiv. Iar evaluatorii pot interpreta ca un act de neîncredere în capacitățile lor și obiectivitatea în cadrul procesului de evaluare existent la moment în țară. Această percepție negativă poate genera reticență, pasivitate sau chiar opunere schimbărilor, ceea ce este de natură să afecteze eficiența introducerii evaluării *360 de grade* și cultura organizațională râvnită.

Probleme de confidențialitate și protecția datelor. Gestionarea informațiilor colectate prin evaluarea *360 de grade* presupune respectarea strictă a normelor de confidențialitate și protecția datelor care pot fi necesare furnizării a feedback-ului din partea cetățenilor, dar și a colegilor funcționarului evaluat. În special, când pot fi necesare spețe concrete

sau probatoriu respectiv. Tratarea incorectă, scurgerea datelor/informației oferite în calitate de feedback, sau ignorarea acestuia pot eroda încrederea în sistem și profana idea *per se*.

Limitări și condiții pentru eficiență. Un alt aspect important ce urmează a fi luat în considerație este un impact limitat al noii metode în lipsa unor acțiuni consecvente și consecutive evaluării. Dacă, în urma evaluării, nu urmează niște măsuri clare menite să contribuie la promovarea și dezvoltarea carierei, îmbunătățire a serviciilor publice, întregul proces riscă să fie perceput ca o nouă formalitate birocratică, lipsită de o relevanță practică.

Pentru ca metoda de evaluare multilaterală - *360 de grade* - să lăstărească în serviciul public din Republica Moldova, considerăm necesară examinarea meticuloasă și elaborarea unei foi de parcurs menită să asigure un echilibru între beneficiile sale și provocările pe care le implică. În acest sens, **propunem** factorilor de decizie din Parlament și Guvern următoarele acțiuni care pot contribui la adoptarea deciziei privind implementarea acestei metode noi.

Ajustarea cadrului legislativ atât la nivel de norme primare cât și a întregului mecanism de implementare. Pentru a preveni survenirea anumitor riscuri legate de subiectivism și de lipsa confidențialității, este esențială adoptarea printr-ul larg consens a unor reglementări detaliate privind modul de colectare, analiză și utilizare a feedback-ului cetățenilor și a colegilor funcționarului public evaluat. Un cadru juridic bine definit, discutat și pilotat ar contribui la creșterea încrederii funcționarilor publici dar și a publicului larg în acest mecanism, și ar elimina temerile legate de eventuale abuzuri sau consecințe negative asupra celor care furnizează acest feedback.

Implementarea unor instrumente digitale și inteligenței artificiale. Utilizarea unor platforme digitale moderne pentru gestionarea procesului de feedback ar simplifica derularea evaluării, ar reduce procesele aferente birocratice, și ar asigura protecția datelor cu caracter personal. Digitalizarea contribuie, totodată, la obținerea comprehensivă a răspunsurilor, dar și la transparența procesului. În procesul colectării și analizei feedback-ului sau a unor elemente poate fi examinată posibilitatea utilizării algoritmelor inteligenței artificiale care ar putea recunoaște informațiile vădit eronate sau rău intenționate încadrate în feedback.

Asigurarea unui echilibru între feedback și dezvoltare. Pentru ca evaluarea să nu fie percepută ca un instrument de control administrativ suplimentar asupra activității funcționarului public, de această data din partea societății civile, ci ca un catalizator pentru progresul profesional, este necesară plierea acesteia la programe de formare continue pentru cei evaluați. Funcționarii publici ar trebui să beneficieze de sprijin concret pentru dezvoltarea competențelor identificate ca fiind deficitare în urma evaluării multidimensionale.

Formarea evaluatorilor și a celor evaluați. Este important ca toate persoanele implicate în proces – atât evaluatori, cât și cei evaluați – să fie instruite corespunzător. Înțelegerea corectă a scopului evaluării, a criteriilor și a modului de procesare a feedback-ului din mai multe surse va contribui la diminuarea subiectivismului prin lărgirea bazei faptologice și la crearea unor garanții suplimentare de relaționare între evaluatorul și funcționarul public evaluat.

Implementarea treptată pentru a testa eficiența noii modalități de evaluare. Odată, ce cadrul normativ și instituțional este pregătit, recomandăm demararea pilotării care să permită testarea metodei într-un cadru controlat, cu posibilitatea de ajustare pe baza rezultatelor. Această abordare oferă posibilitatea de a vedea lacune practice și de a ajusta metoda la realitățile administrației publice din Republica Moldova, înainte de o implementare la scară largă.

Bazându-se pe cele invocate mai sus, am decis să prezentăm o comparație între cele două modalități de evaluare a performanței profesionale a funcționarilor publici sub forma unui tabel, pentru a evidenția diferențele și avantajele metodei existente și celei propuse (de 360 de grade).

Marcheri	**Evaluarea tradițională/ existentă în serviciul public din Republica Moldova**	**Evaluarea multilaterală (360 de grade) propusă de autorii acestui articol**
Subiectul activ de evaluare	Evaluare unilaterală și autonomă realizată de superiorul direct al funcționarului public.	Evaluarea multilaterală și multidimensională, influențată de feedback-ul colegilor - alți funcționari publici din autoritatea publică respectivă, dar și al beneficiarilor/cetățenilor.
Obiectivitate	Este produsul percepției individuale și gândirii cognitive a evaluatorului, cu un grad de subiectivism pronunțat.	Crește bază factologiă și empirică datorită obținerii feedback-ului din mai multe surse, ceea ce *sine qua non* influențează percepția individuală a evaluatorului sporește obiectivitatea evaluatorului.
Accent pe dezvoltare și meritocrație	Redus, cu focusare în prim plan pe îndeplinirea formală sarcinilor și atribuțiilor din fișa postului, precum și obiectivelor individuale stabilte trimestrial sau semestrial. Evaluarea deseori este percepută mai degrabă ca o extensie a controlui administrativ din partea administrației decât una bazată pe merite.	Crescut, bazată pe merite și focusată pe dezvoltarea competențelor deficitare și/sau necesare îndeplinirii la nivelul așteptat a sarcinilor, atribuțiilor, obiectivelor individuale și colective, precum și responsabilizare pentru serviciile de calitate prestate sau organizate.
Confidențialitate și încredere	Evaluarea este formalizată și formală într-o mare măsură, iar feedback-ul evaluatului poate fi influențat de teama consecințelor. Gradul ridicat de confidențialitate prin accesibilitatea datelor unui cerc restrâns de persoane din cadrul autorității publice.	Risc inițial de lipsă a confidențialității și încrederii a publicului larg dar și a funcționarilor în noua metodă. Poate fi gestionat printr-un sistem securizat sau anonim de colectare a feedback-ului.

Informația factologică/feedback-ul oferit	Limitat la informația din fișa de evaluare, formal bazat pe îndeplinirea obiectivelor individuale și indicatorilor de monitorizare ale acestora stabilite semestrial și sau trimestrial. Deseori, bazat pe efectul *halo,* dar și relațiile existente între evaluator și persoana evaluată.	Feedback plenar și variat, care reflectă competențe soft, relaționarea cu colegi, abilități de soluționare a problemelor beneficiarilor de servicii prestate de funcționar.
Costuri și timp alocat.	Costuri reduse, timp scurt.	Costuri mai mari, timp extins.
Impact asupra motivației funcționarilor	Funcționarul poate fi demotivat dacă evaluarea este percepută ca una formală și cu obiectivitate scăzută.	Funcționarul evaluat își poate crește motivația atunci când primește un feedback constructiv, multilateral și orientat spre ameliorarea punctelor slabe.
Implicare în evaluare	Implicarea funcționarului este limitată, acesta având în principal rol pasiv, iar evaluarea fiind un proces administrativ desfășurat de evaluator.	Funcționarul are mai mare implicare emoțională și cointeresare, participând la propria dezvoltare prin îmbinarea autoevaluării și feedback-ului colectiv.
Grad de acceptare	Persoana evaluată este deseori pusă în situația de a accepta rezultatul evaluării fără a-l considera drept un instrument corect și obiectiv, ceea ce duce la percepția de ineficiența a evaluării.	Funcționarul evaluat acceptă mai ușor rezultatul, întrucât procesul produce o schimbare treptată de mentalitate și orientare la realitățile mediului în care activează.

Astfel, în completarea observațiilor cercetătorilor autohtoni, care apreciază că procesul de evaluare a funcționarilor publici din Republica Moldova este relativ bine reglementat de legiuitor și se bazează pe două criterii esențiale — atât gradul, cât și modul de atingere a obiectivelor de către funcționarul public (5, Tatarov, 2023: 241) —, trebuie menționat că acest proces păstrează în continuare caracterul tributar metodei tradiționale introdusă din 2009 în serviciul public din Republica Moldova. Recunoaștem că la acea etapă de dezvoltare a managementului funcției publice – când s-a trecut de la o atestare o dată la trei ani la evaluarea anuală a performanțelor funcționarilor publici – a fost una progresistă. Însă, după scurgerea a mai bine de 16 ani de la introducerea acestei evaluări, la etapa actuală aceasta nu asigură o imagine completă asupra performanțelor individuale și nu răspunde cerințelor noului management public, specific serviciului public european.

În acest context, metoda de evaluare multilaterală a performanței profesionale a funcționarului public oferă o abordare plenară, variată și mai obiectivă. În contextul modernizării administrației publice și realizării angajamentelor de țară-candidat la integrarea în Uniunea Europeană, adoptarea unui sistem bazat pe evaluarea multilaterală ar putea constitui un pas strategic important.

Noua metoda de evaluare militată de autorii acestui demers științific se pliază perfect la măsurile de consolidarea a capacităților administrative prevăzute în Clusterul 1: Valori Fundamentale, Serviciul Public și Managementul Resurselor Umane, *Capacități administrative, Planuri pe viitor* din Programul Național de Aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană 2025–2029, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.306/2025, care prevede următoarele măsuri relevante pentru procedura de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici:

3. Modernizarea sistemului de management al funcției publice prin implementarea unui sistem standardizat și uniform de recrutare, promovare și evaluare. Acțiunea implică elaborarea a noilor concepte privind sistemul de recrutare în funcția publică pentru autoritățile publice centrale, privind dezvoltarea în carieră a funcționarilor publici și privind cadrul de competență al funcționarilor publici, dar și pilotarea acestora.
4. Dezvoltarea și implementarea unui sistem informatic integrat pentru evidența și gestionarea funcțiilor publice și a funcționarilor publici (SI EMRU). Această măsură are ca scop asigurarea evidenței și gestionarea eficientă a funcțiilor publice și personalului din autoritățile publice, contribuind la creșterea transparenței, eficienței și accesibilității procedurilor de personal. Acțiunea respective va sprijini consolidarea capacităților administrative, prin oferirea unui instrument modern și performant pentru gestionarea resurselor umane, susținând astfel alinierea serviciului public la standardele europene.
5. Consolidarea capacităților instituționale în domeniul formării și dezvoltării profesionale a funcționarilor publici. Această acțiune are drept obiectiv crearea unui sistem integrat și performant de formare profesională, capabil să sprijine dezvoltarea continuă a competențelor funcționarilor publici și să promoveze excelența în administrația publică și implică: crearea unei entități dedicate formării și dezvoltării profesionale a funcționarilor publici, cu scopul de a eficientiza activitățile de formare și de a asigura un cadru coerent și modern de dezvoltare profesională la nivel național; îmbunătățirea abilităților profesionale ale personalului și formatorilor naționali ai entității responsabile, prin programe specializate de formare, mentorat și schimburi de experiență, pentru a susține calitatea și eficiența proceselor de instruire (4, Hotărârea Guvernului 306/2025).

În contextul prevederilor citate din Programul Național de Aderare a Republicii Moldova la UE, pledăm că implicarea unor noi factori – colegii și cetățenii/beneficiarii serviciilor publice – în procesul evaluării funcționarilor publici din Republica Moldova, ca parte integrantă a evaluării multilaterale a performanțelor profesionale, va genera următoarele beneficii.

Identificarea punctelor vulnerabile în funcționarea administrației publice per ansamblu. Feedback-ul din partea cetățenilor va facilita identificarea problemelor și nevoilor funcționale reale din administrația publică, permițând autorităților publice să ajusteze obiectivele instituționale, individuale și operațiunile administrative.

Îmbunătățirea calității serviciilor oferite de administrația publică prin intermediul funcționarilor. Feedback-ul primit de cetățeni în cadrul evaluării performanțelor profesionale ale funcționarului public va evidenția deficiențele în activitatea funcționarului public, cum ar fi tergiversarea soluționării cererilor, lipsa amabilității sau creativității,

dificultățile întâmpinate în accesarea serviciilor, astfel încât să ofere servicii mai alineate standardelor de calitate.

Creșterea încrederii în autoritățile publice. Cetățenii care simt că opiniile lor sunt valorificate și că contribuie activ la procesul de evaluare a performanței funcționarilor publici vor manifesta un nivel mai ridicat de încredere în autoritățile publice centrale și locale, contribuind astfel la consolidarea relației dintre administrația publică și comunitatea respectivă.

Stimularea performanței funcționarilor publici. Feedback-ul constant și diversificat din partea cetățenilor/beneficiarilor este de natura să motiveze funcționarii să-și îmbunătățească activitatea și reexamineze atitudinea față de executarea atribuțiilor sale. Evaluarea cu element de extraneitate (cu feedback-ul din partea societății civile) devine astfel un factor contribuitor la promovarea profesionalismului și responsabilizării funcționarilor publici.

Un element fundamental în funcționarea proprie a evaluării *360 de grade* a performanțelor profesionale a funcționarilor publici constituie mecanismul de colectare a feedback-ului din partea colegilor și a cetățenilor.

În opinia noastră, implementarea unui sistem eficient de evaluare *360 de grade* a funcționarilor publici, necesită o examinare minuțioasă a avantajelor și dezavantajelor aferente menționate în acest articol mai sus, dar și o organizare de consultări publice autentice cu corpul funcționarilor publici și societatea civilă din Republica Moldova. În calitate de căi și mijloace ale mecanismului de colectare a opiniilor/feedback-ului cetățenilor propunem următoarele.

Chestionare online și offline. Administrațiile publice pot pune la dispoziție formulare de feedback pe site-urile oficiale, dar și în format tipărit, distribuite la ghișeele de relații cu publicul. Aceste chestionare ar putea include întrebări referitoare la timpul de așteptare, claritatea informațiilor primite, soluțiile propuse și comportamentul funcționarului public evaluat și alte întrebări relevante realizării obiectivelor individuale ale funcționarului public. Un aspect important constituie formularea întrebărilor în raport de indicatorii de monitorizare a realizării obiectivelor semestriale ale funcționarului public. Colectarea chestionarelor urmează să protejeze datele cu caracter personal al respondenților sau să asigure anonimatul acestora.

Platforme digitale de feedback. Crearea unor secțiuni sau rubrici pe o platformă comună pentru toate autoritățile administrației publice, unde colegii funcționarului public evaluat și cetățenii se pot expune referitor serviciile publice prestate, activitatea dar și competența funcționarului public, constituie o altă cale modernă și accesibilă. În calitate de posibilă platformă digitală comună pentru autoritățile publice ar putea servi viitorul SI EMRU prevăzut de Programul Național de Aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană 2025–2029 (4, Hotărârea Guvernului 306/2025). Mai multe detalii despre SI EMRU sunt expuse mai sus în acest articol. Utilizarea Inteligenței Artificiale în analiza feedback-lui colectat din partea colegilor funcționarului public evaluat dar și a cetățenilor este o oportunitate vitală care necesită o reglementare aparte.

Focus grupuri și audieri publice. Organizarea periodică (trimestrială, semestrială sau anuală) a întâlnirilor cu cetățenii fie online sau offline, pentru discutarea experiențelor lor legate de serviciile publice și interacțiunea cu funcționarii publici, oferă un feedback

calitativ valoros și detaliat despre dificultățile întâmpinate și activitatea funcționarilor publici.

Reiterăm importanța consultărilor publice a metodei propuse de evaluarea multilaterală a performanței funcționarilor publici în scopul generării și altor propuneri pentru procesul de implementare a acestei metode.

Concluzii

Procesul de evaluare a performanței profesionale a funcționarilor publici din Republica Moldova este caracterizat printr-o reglementare rigidă și realizare formalistă, criterii de monitorizare a performanței într-o anumită măsură desuete; nu răspunde în mod adecvat cerințelor contemporane de meritocrație, motivare și dezvoltare profesională. Susținem opiniile cercetătorilor internaționali și autohtoni, arătate parțial – datorit spațiului limitat al articolului - în acest demers științific, că modelul actual de evaluare a performanțelor profesionale al funcționarilor publici, manifestă elementele de stagnare.

Se conturează necesitatea schimbării de paradigmă: evaluarea urmează să înceteze a fi percepută drept un simplu exercițiu birocratic sau o extensie a controlului administrativ, și să devină un barometrul autentic de apreciere meritelor și ajustare funcțională, precum și dezvoltare a capitalului uman în autoritățile administrației publice. În acest context, evaluarea multilaterală - *360 de grade* - reprezintă un instrument cu un potențial transformator, care corespunde cerințelor noului management public și influențează pozitiv cultura organizațională *per ser*.

Semnificația acestei transformări nu constă în preluarea „oarbă" a practicilor administrative europene, ci în adaptarea acestora la specificul administrației publice fie la nivel central fie la nivel local, cu un accent pronunțat pe responsabilitate, participare și profesionalism. Esențială este nu doar reformarea instrumentelor de evaluare, ci și reconsiderarea conceptuală a relației dintre evaluare, performanță funcționarului public și satisfacția beneficiarului.

Reglementarea normativă a evaluării performanței funcționarilor publici din Republica Moldova din 2009, și-a dovedit utilitatea în timp dar și a scos la iveală anumite limite instituționale. În lipsa unei schimbări de paradigmă, aceasta riscă să devină o formalitate birocratică banală. În schimb, introducerea evaluării multilaterale se va alinia măsurilor de perfecționare a managementului funcției publice prevăzute de Programului național de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2025-2029 (4, Hotărârea Guvernului 306/2025) și în Strategia de Reformă a Administrației Publice 2023–2030 (10, Strategia de Reformă, 2023), și va transforma evaluarea profesională a funcționarilor publici într-un instrument autentic de dezvoltare profesională și organizațională, dar și de implicare a cetățenilor în viață publică.

RECOMANDĂRI

1. Revizuirea cadrului normativ al evaluării performanței profesionale a funcționarilor publici prin introducerea unor mecanisme cum ar fi rubricii dedicate pe o platformă unică digitală în cadrul SI EMRU centrate pe dezvoltare profesională, feedback constructiv din partea colegilor și cetățenilor. Examinarea posibilităților utilizării Inteligenței Artificiale în cadrul prelucrării feedback-ului multilateral colectat.

2. Elaborarea unei foi de parcurs privind pilotarea și implementarea graduală a metodei de *evaluare 360 de grade* în autoritățile administrației publice centrale și locale, urmată de serviciile publice desconcentrate și cele descentralizate, cu evaluarea dinamicii rezultatelor atinse în privința motivației, performanței și coeziunii organizaționale.
3. Instituționalizarea culturii oferirii feedback-ului în administrația publică în calitate de contribuție la evaluarea profesională a funcționarilor publici, inclusiv prin ajustarea curriculei existente de formare a evaluatorilor și promovarea incluziunii în procesul de evaluare.
4. Consultarea largă cu societatea civilă și corpul funcționarilor publici a mecanismului de obținere și integrare a opiniei cetățenilor în evaluarea funcționarilor publici, în special celor care furnizează servicii directe publicului larg, ca expresie a responsabilității față de beneficiarii finali.
5. Promovarea unei culturi organizaționale în autoritățile administrației publice bazate pe performanță și meritocrație, în care evaluarea nu este o modalitate de „reglare a conturilor" sau extensie a controlului administrativ, ci un mecanism care contribuie la performanța și meritocrație, precum și achiziționarea de competențe și dexterități individuale sau colective necesare.

BIBLIOGRAFIE

Legea nr.158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.230-232 din 23.12.2008, art.840.

Hotărârea Guvernului nr.201 din 11.03.2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, anexa 8, Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public. În: Monitorul Oficial nr.55-56 din 17.03.2009, art.249.

Ghid Metodic Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public, Cancelaria de Stat, Direcția managementul funcției publice, Chișinău, decembrie 2023 (ediție revizuită) https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/ghid_metodic._evaluarea_performantelor_profesionale_ale_functionarului_public.pdf (accesat la 05.04.2025).

Hotărârea Guvernului nr.306 din 25.05.2025 cu privire la aprobarea Programului național de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2025-2029. În: Monitorul Oficial nr.269-288 din 02.06.2025, art.319.

Tatarov, Sergiu. Lipii, Viorel. Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public din Republica Moldova: între Parteneriatul Estic și statutul de țară candidat la Uniunea Europeană. *Materialele conferinței științico-practice internaționale: TEORIA ŞI PRACTICA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE" (Ediția XXVII)*. USM, Institutul de Administrație Publică, Chișinău, 19 mai 2023, p.235-243, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/235-243_4.pdf (accesat la 14.03.2025).

Armstrong, Michael. (2009). Performance Management: Key Strategies and Practical Guidelines. London: Kogan Page. https://typeset.io/pdf/performance-management-key-strategies-and-practical-3lc9ip2p2g.pdf (accesat la 10.09.2025).

Kopsidas, Odysseas. Aristotle University of Thessaloniki, Thessaloniki, Greece. 360-Degree Feedback in Public Administration. Public Sector Journal, Economics World, January-March 2021, Vol.9, No.1, 1-11 doi: 10.17265/2328-7144/2021.01.001, p.p.3-4. https://www.researchgate.net/publication/371679986_The_360-Degree_Feedback_Model_as_a_Tool_of_Total_Quality_Management (accesat la 05.04.2025).

Kuzulu Kanaslan, Ece. Iyem, Cemal. Is 360 Degree Feedback Appraisal an Effective Way of Performance Evaluation? *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, May 2016, Vol. 6, No. 5, ISSN: 2222-6990, p.p.172-182. https://www.researchgate.net/publication/315938039_Is_360_Degree_Feedback_Appraisal_an_Effective_Way_of_Performance_Evaluation (accesat la 05.04.2025).

Keenan, Hannah. New civil service performance management rules are about more than saving money, *Institute for Government*, 17.02.2025. https://www.instituteforgovernment.org.uk/comment/new-civil-service-performance-management-rules?utm_source=chatgpt.com (accesat la 01.08.2025).

Hotărârea Guvernului nr.352 din 07.06.2023 cu privire la aprobarea Programului de implementare, pentru anii 2023-2026, a Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030. În: Monitorul Oficial nr.240-245 din 14.07.2023, art.599.

CZU: 321.6/.8:321.7:342.51(478) https://doi.org/10.59295/pas2025.24

DEMOCRAȚIE ȘI BIROCRAȚIE ÎN POLITICILE PUBLICE: FACTORI DE ANALIZĂ CRITICĂ ȘI EVALUARE ÎN CONTEXTUL REPUBLICII MOLDOVA

Mariana IAȚCO[37]

Abstract. ***This approach, inspired by general systems theory and policy science thinking, allows for a holistic understanding of how political, administrative and social factors influence policy outcomes. Thus, we can explicitly mention that public policies are variables dependent on numerous political-administrative and social factors, especially when a systemic approach to the state-society relationship is maintained. In other words, the performance of a policy (the output for society, in the form of public services or the implementation of public solutions through programs) depends to a large extent on the organizational behavior of both the political sub-system (governmental) and the administrative sub-system (public bureaucracy), as well as on the way in which they interact in the state-society as a whole. At the global level, the issue of the effectiveness of public policies is closely linked to the current challenges of governance. Many democracies are facing an erosion of public trust in institutions, fueled by „anti-politics" corruption, abuse of power, and inefficiency, which currently generates a state of crisis in legitimacy and representativeness.***

Keywords*: public policy, democracy, bureaucracy, political system, social approach.*

Introducere

Interacțiunea dintre știință (cunoaștere expertă și dovezi empirice), birocrație (aparatul administrativ) și democrație (participare publică și legitimitate) a devenit un subiect central în analiza și evaluarea politicilor publice contemporane. Creșterea complexității problemelor sociale, volumul tot mai mare de informații și așteptările cetățenilor pentru guvernare eficientă și responsabilă pun în prim-plan necesitatea îmbinării expertizei științifice cu capacitatea administrativă și controlul democratic. Literatura de specialitate examinează în termeni de raționalitate instrumentală modul în care acești trei factori: știința, birocrația și democrația influențează procesul politicilor publice și cum pot fi abordați sinergic pentru a îmbunătăți actul de guvernare. (Pinazo Hernandis, 2016: 64-95)

Autorii menționați *sopra* argumentează că evaluarea științifică a politicilor publice în epoca contemporană pe care o numesc „*cross modern*" este încă puternic condiționată de știință, birocrație și democrație, iar lumea actuală este caracterizată de complexitate, fragmentare și dinamism, generează incertitudini care impun o înțelegere sinergetică a acestor factori atât în formularea, cât și în implementarea politicilor. Cu alte cuvinte, pentru a guverna eficient într-un mediu complex, guvernele trebuie să găsească echilibrul între expertiza tehnico-științifică, proceduri birocratice și valori democratice.

[37] Doctor în științe politice, conferențiară universitară la Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, Republica Moldova, e-mail: mariana.iatco@usm.md

Cadrul metodologic al cercetării

Studiul dat are mai degrabă un caracter preponderent teoretico-conceptual, înscriindu-se la confluența dintre științele administrative și științele politice. Metodologia cercetării în articolul constă într-o analiză critică a literaturii de specialitate și o sinteză teoretică, are ca punct central raționalitatea instrumentală în procesul de elaborare și implementare a politicilor publice. Autorul Pinazo abordează procesul politicilor în termeni weberieni, folosind tipologiile respective pentru a conceptualiza rolurile actorilor și modul de funcționare a instituțiilor administrative.(Pinazo Hernandis, 2016: 64-95)

Astfel, se recurge la metoda tipului ideal a lui Max Weber pentru a contrasta politicianul (*factorul politic democratic*) și funcționarul (*birocratul tehnocrat*) în forma lor „pură" teoretică ce evidențiază complementaritatea lor într-un sistem administrativ rațional. În viziunea respectivă, "politicianul" ideal este cel care trăiește pentru politic, animat de vocație și responsabilitate democratică, în timp ce "funcționarul" ideal servește obiectiv interesele publice prin expertiza sa tehnică, iar ambele categorii sunt necesare pentru realizarea eficace a politicilor publice. În acest sens, este utilizată această construcție metodologică pentru a înțelege acțiunea socială în administrația publică prin prisma tipurilor ideale raționale, comparate ulterior cu deviațiile empirice din realitatea societății moldovenești.

Metoda euristică are rolul de a evidenția disfuncționalitățile apărute atunci când, de exemplu, politicianul real deviază de la ideal (diletantism politic, populism) sau birocratul real devine excesiv de formalist ori corupt și afectează realizarea scopurilor publice. Totodată, cercetarea adoptă o perspectivă sistemică și interdisciplinară asupra politicilor publice. Studiul încearcă să trateze sistemul guvernamental ca fiind alcătuit din subsisteme ca cel politic (de decizie) și administrativ (de execuție) aflate în interacțiune cu societatea.

Această abordare inspirată de teoria generală a sistemelor și de gândirea *policy sciences* (știința politicilor publice) permite o înțelegere holistică a modului în care factorii politici, administrativi și sociali influențează rezultatele politicilor. Astfel, putem menționa în mod explicit că politicile publice sunt variabile dependente de numeroși factori politico-administrativi și sociali, mai ales atunci când se menține o abordare sistemică asupra relației stat-societate. Cu alte cuvinte, performanța unei politici (output-ul pentru societate, sub forma serviciilor publice sau a implementării soluțiilor publice prin programe) depinde în mare măsură de comportamentul organizatoric atât al sub-sistemului politic (guvernamental), cât și al sub-sistemului administrativ (birocrația publică), precum și de modul în care acestea interacționează în ansamblul stat-societate.

Democrație și birocrație în analiza de politici publice. Cazul Republicii Moldova

La nivel global, problematica eficienței politicilor publice este strâns legată de provocările actuale ale guvernanței. Numeroase democrații se confruntă cu o erodare a încrederii publice în instituții, alimentată de „*anti-politică*" corupție, abuz de putere, ineficiență care generează în prezent o stare de criză de legitimitate și reprezentativitate. Politologii contemporani din Republica Moldova descriu o criză a încrederii în guvernare, marcată de indignarea cetățenilor față de corupție și disfuncționalități electorale și ad-

ministrative, ceea ce creează un sentiment de deziluzie față de politic. (Iațco, Putina; 89-92) Însuși tendințele actuale notează că o "proastă guvernare" caracterizat de corupție, deturnare de fonduri, lipsă de control și de-reglementare a provocat un sentiment public de revoltă și inutilitate a politicii. Aceste fenomene impun regândirea modului de guvernare și restabilirea legitimității printr-un echilibru sănătos între știință, birocrație și democrație.

Republica Moldova, ca democrație emergentă în spațiul est-european, reflectă în miniatură aceste tendințe internaționale. După declararea independenței, Moldova a parcurs tranziția de la un sistem sovietic la un stat democratic și economie de piață, însă s-a confruntat cu provocări majore de guvernare precum corupția endemică, capacitate administrativă limitată, instabilitate politică și nivel scăzut de încredere a cetățenilor în instituții. Spre exemplu, la mijlocul anilor 2016, Moldova obținea un scor de doar 30 din 100 în Indicele Percepției Corupției (Transparency International; 2017), și indica un grad ridicat de corupție, iar procedurile birocratice complicate prelungeau procesele administrative și creau oportunități pentru decizii discreționare și abuzuri. Concomitent, sondajele arătau o încredere extrem de scăzută a populației în guvern în 2023, aproape jumătate dintre cetățeni declarau că nu au deloc încredere în guvern. Aceste probleme evidențiază eșecul dintre guvernanța așteptată într-un stat democratic și realitățile instituționale, sugerând nevoia imperativă de reforme care să fortifice statul de drept, eficiența administrativă și controlul democratic.

Pe de altă parte, în ultimii ani Republica Moldova a inițiat o serie de reforme de modernizare administrativă și s-a angajat pe calea integrării europene, ceea ce presupune adoptarea principiilor de bună guvernare promovate de Uniunea Europeană. Principiile date includ transparența decizională, participarea cetățenească la elaborarea politicilor, fundamentarea deciziilor pe dovezi și analize și creșterea responsabilității autorităților față de cetățeni. În 2022, Republicii Moldova i s-a acordat statutul de candidat la UE, cu condiția implementării unor reforme structurale ample în justiție și administrație. Moldova a făcut pași importanți precum adoptarea unei noi Legi privind accesul la informațiile de interes public (2023) și revizuirea cadrului privind transparența decizională, aliniind legislația națională la recomandările Consiliului Europei și ale OCDE.

De asemenea, Guvernul a introdus instrumente de elaborare participativă a deciziilor de pildă, circa 80% din proiectele de acte normative ale ministerelor au fost supuse consultării publice în 2022. Pe linia raționalității tehnico-științifice, Moldova a instituit cadrul legal pentru analiza impactului regulator (RIA) în procesul de elaborare a politicilor, aducându-l în conformitate cu bunele practici internaționale (OCDE, 2023). Totuși, aceste mecanisme democratice și analitice se lovesc încă de probleme practice, precum lipsa capacității administrative și a resurselor umane calificate, ceea ce limitează implementarea eficientă a strategiilor și reformelor. În plus, se menține un decalaj între cadrul normativ și realitatea aplicării lui. Deși există o Lege a transparenței în procesul decizional (din 2008, actualizată în 2025), implementarea procedurilor de consultare publică este adesea formală sau inconsistentă, mai ales la nivel parlamentar și local.

Ideea centrală a articolului este că știința, birocrația și democrația constituie pilonii fundamentali ai capacității de guvernare și ai politicilor publice eficiente, formând o „trilogie" inseparabilă. Aceste trei elemente, deși provin din sfere diferite cunoaștere/

expertiză tehnică, organizare administrativă, respectiv participare și legitimitate trebuie să coexiste într-un echilibru sinergic pentru ca guvernarea să fie de calitate. În acest sens trebuie de subliniat că nu este productiv să contrapui știința împotriva politicii sau birocrația împotriva democrației, ci dimpotrivă, fiecare are un rol distinct și complementar de jucat dacă i se atribuie valoarea și funcționalitatea cuvenite fiecăruia.

Astfel abordările unilaterale sunt periculoase, deoarece nici decizionismul politic prin dominarea deciziei discreționare fără fundamentare tehnică și nici tehnocrația pură prin dominarea experților fără control democratic nu reprezintă alternative viabile în guvernarea modernă. De asemenea, ideea de birocrație nu este în esență contrară deciziei democratice deși adesea caricaturizată ca rigidă sau opusă schimbării, birocrația este necesară ca instrument neutru de implementare, atâta vreme cât rămâne în limitele raționalității legale și eficienței.

Prin urmare trebuie să menționăm că fiecare componentă a trilogiei servește unui scop esențial în cadrul acțiunii publice. Așadar, știința include cunoașterea științifică, expertiza și analiza de politici are menirea de a asigura eficacitatea, eficiența și economicitatea atingerii obiectivelor publice. Cu alte cuvinte, știința aduce probe, date și metode care permit identificarea celor mai bune soluții la probleme, evaluarea obiectivă a opțiunilor și măsurarea impactului politicilor. Democrația, pe de altă parte, furnizează cadrul valoric și cultural în care sunt formulate obiectivele și asigură că scopurile politicilor reflectă voința și nevoile societății, că există legitimitate și suport public pentru acțiunea guvernamentală.

Democrația impune transparență, responsabilitate și posibilitatea ca cetățenii să influențeze și să controleze deciziile. Altfel spus, este componenta axiologică ce orientează politica spre binele public. În același timp, birocrația este abordată ca o tehnică organizațională și o logică de socializare, adică ansamblul de structuri și proceduri care transformă deciziile politice în acțiuni concrete și asigură continuitatea administrativă a statului. O birocrație rațională (weberiană) conferă predictibilitate, legalitate și profesionalism implementării politicilor, punând în practică principiul *rule of law* și gestionând resursele publice în mod eficient.

Prin urmare, politicile publice ar trebui concepute ca rezultat al interacțiunii armonioase între aceste trei elemente. Dacă una dintre aceste componente este neglijată sau supradimensionată în detrimentul celorlalte, întreaga ecuație a guvernării devine instabilă. De exemplu, o supremație a tehnocrației (accent exclusiv pe știință) poate duce la decizii eficiente din punct de vedere tehnic, dar lipsite de suport popular și legitimitate, deci susceptibile de respingere sau eșec politic. Invers, supremația considerentelor politice fără fundament tehnic poate genera politici populiste sau nerealiste, care eșuează la faza de implementare sau produc efecte perverse. Birocrația excesivă ori izolată de influența democratică poate degenera în formalism steril sau chiar în "birocratism" opac, blocând inovația și alimentând frustrarea cetățenilor. Tocmai de aceea, filozofia politicilor publice din Republica Moldova trebuie să mențină raționalitatea instrumentală a fiecărui discurs științific, birocratic, democratic atât în mod separat, cât și împreună, într-un întreg armonios dedicat îmbunătățirii binelui public. Scopul comun al celor trei factori este promovarea progresului și bunăstării colective, iar conflictul dintre ele este văzut ca disfuncțional și contraproductiv.

Un alt aspect în literatura de specialitate este necesitatea unei „sinteze dialogice" între raționalitatea ideologică a politicului, care răspunde la întrebarea "*Ce obiective urmărim?*" și raționalitatea tehnico-științifică a administrării, care răspunde la "*Cum implementăm eficient?*". Cu alte cuvinte, factorii politici determinați de valori, ideologie, promisiuni electorale trebuie armonizați cu factorii tehnici de expertiză, analiză factuală, evaluare riguroasă în procesul de formulare a politicilor. Această sinteză poate fi realizată prin promovarea unor profiluri reale de actori publici, pe de o parte, politicieni pasionați, consecvenți cu o etică democratică și dedicați binelui public și, pe de altă parte, manageri publici competenți, eficace, echipați cu metodologii și tehnici moderne de management public. Viziunea expusă în acest articol încearcă să reflecte în esență aspirația către un aparat de guvernare meritocratic și responsabil, în care decidenții politici și funcționarii profesioniști colaborează pentru realizarea interesului public, fiecare aducând aportul specific domeniului său fie prin leadership politic vizionar versus know-how administrativ.

Ideile de mai sus deși formulate în contextul literaturii de specialitate au o relevanță deosebită pentru Republica Moldova. Ca stat aflat în proces de consolidare instituțională și democratizare, Moldova se confruntă direct cu provocarea de a echilibra expertiza tehnică cu realitățile birocratice locale și imperativele democratice. (Prisăcari M., 2017) În continuare, vom aplica aceste concepte la cazul moldovenesc, ilustrând cu exemple concrete cum se manifestă sau ar putea fi aplicate principiile menționate în administrația publică a Republicii Moldova.

Analiza de politici în guvernarea Republicii Moldova

În viziunea dată, componenta de „știință" a trilogiei analizate aici se referă la utilizarea cunoașterii și a metodei științifice în procesul de politici publice ceea ce, în termeni practici, se traduce prin analiză de politici bazată pe dovezi, evaluare riguroasă și fundamentare tehnică a deciziilor. În Republica Moldova, conceptul de *evidence-based policy* a pătruns treptat în discursul reformei administrative, în special sub influența partenerilor de dezvoltare (UE, Banca Mondială, OCDE) și a angajamentelor asumate prin strategiile naționale de modernizare. Un exemplu notabil este implementarea Analizei Impactului de Reglementare (RIA) pentru proiectele de acte normative economice și nu numai. Cadrul legal pentru RIA există conform metodologiei Comisiei Europene, și Republica Moldova și-a aliniat cadrul de evaluare ex-ante a politicilor la cele mai bune practici OCDE, actualizând în 2022 ghidurile de analiză ex-ante și elaborând manuale pentru evaluarea costurilor politicilor cu sprijinul UE. (Ghid, 2023) RIA reprezintă un instrument tipic de raționalitate instrumentală, fiecare propunere de politică trebuie supusă analizei cost-beneficiu și impactului anticipat, pentru a se asigura că mijloacele (reglementările, cheltuielile) sunt adecvate scopurilor (rezultatele dorite).

Cu toate acestea, trecerea de la cadrul formal la practica efectivă a fost și este în continuare dificilă pentru realitatea administrativă din țară. Provocarea principală constă în capacitatea analitică limitată a instituțiilor publice din Republica Moldova. În ministere și alte autorități centrale, unitățile de politici, analiză și monitorizare sunt adesea subdimensionate sau lipsite de personal cu pregătire specifică în metodologia cercetării de politici. De asemenea, datele și evidențele statistice necesare unei analize riguroase

pot fi incomplete sau de calitate precară. În ultimii ani s-au înregistrat progrese, cum ar fi dezvoltarea unor scorecard-uri de monitorizare a performanței instituțiilor publice. În cadrul Planului Național de Acțiune pentru Guvern Deschis 2016-2018, Cancelaria de Stat a lansat inițiativa "Public Sector Scorecard", menită să asigure transparența datelor de performanță și să faciliteze monitorizarea reformelor de către Guvern, cetățeni și donatori.(Open Government Partnership, 2018)

Sistemul dat urma să centralizeze indicatori privind eficiența diferitelor autorități și gradul de realizare a obiectivelor asumate și să ofere astfel o bază factuală pentru evaluări și decizii ulterioare. Totuși, implementarea sa a fost parțială, conform rapoartelor de evaluare independentă, astfel încât schimbarea concretă indusă a fost una limitată pentru analiza de politici. (SIGMA, 2023).

Un alt aspect al dimensiunii „științifice" este implicarea experților și a comunității academice în fundamentarea politicilor. În Moldova există o serie de think-tank-uri și ONG-uri specializate în analize de politici publice de exemplu, Expert-Grup, Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE), Centrul Analitic Independent „Expert-Grup", IDIS Viitorul etc. Aceste organizații au produs de-a lungul timpului studii și recomandări bazate pe cercetare empirică în domenii ca dezvoltarea economică, reforma justiției, administrația publică locală, mediul, educația etc. De multe ori, însă, transferul acestor cunoștințe în politicile guvernamentale a fost modest, din cauza lipsei unor mecanisme instituționale clare de preluare a expertizei externe și, uneori, a rezistenței politice la recomandări incomode. Un exemplu pozitiv îl constituie totuși anumite reforme susținute de date, de pildă, elaborarea Strategiei Naționale de Dezvoltare a fost însoțită de consultări cu experți și studii diagnostice socio-economice sau de exemplu decizia de optimizare a rețelei școlare la începutul anilor 2010 s-a bazat pe analize demografice și de eficiență (deși a generat controverse majore sociale ulterior).

Dimensiunea științifică include și cultura evaluării politicilor în administrație o temă de graniță între știință și birocratizare. Aici, Republica Moldova are lacune evidente și recunoscute de comunitate de experți și dezvoltatori de politici. Cultura evaluării sistematice a programelor și politicilor este abia la început de cale. Un studiu realizat de autori autohtoni sublinia că procesul de evaluare a politicilor publice în Republica Moldova prezintă deficiențe precum: cultura evaluativă slabă, pregătirea insuficientă a elitelor politice în acest domeniu și rolul marginal al Parlamentului în procesul de evaluare. (Popovici A, Popovici C.; 2017) Deși cadrul normativ prevede obligativitatea unor rapoarte de monitorizare și evaluare pentru strategiile naționale, în practică acestea fie nu se realizează riguros, fie concluziile lor nu sunt folosite efectiv la *învățarea organizațională*. Deseori, evaluarea rămâne adesea o formalitate sau este efectuată doar la insistența donatorilor internaționali. Această situație existență, fără o legătură clară între evaluare și procesul decizional, atestă că influența reală a evaluării rămâne dificil de detectat. Lipsa unor mecanisme bine stabilite care să conecteze evaluarea de politici de momentul deciziei face ca deseori considerentele politice imediate să prevaleze, ignorând evidențele empirice furnizate de evaluatori.

Cu toate acestea, se remarcă și unele semne pozitive. În contextul integrării europene, autoritățile au început să pună accent pe decizii mai informate. Astfel, a fost elaborat un Ghid metodologic pentru evaluarea ex-post a politicilor publice elaborat sub

egida Cancelariei de Stat, care oferă instrumente practice funcționarilor pentru a realiza evaluări intermediare și finale ale politicilor. De asemenea, în 2024, ca parte a Planului de Acțiuni *Guvern Deschis*, a fost realizat un studiu de evaluare a modului de asigurare a transparenței decizionale la nivel central și local, identificând barierele sistemice și soluții pentru îmbunătățirea consultărilor publice. (CSO Meter, 2025) Studiul respectiv, indică faptul că, se recunoaște necesitatea unei abordări mai științifice și bazate pe date și evidențe chiar și în domeniul participării publice (de exemplu, colectarea de date privind numărul și calitatea consultărilor, gradul de conformare a autorităților cu cerințele legale etc.).

Per ansamblu, aplicarea conceptului de "cercetare" în politicile publice moldovenești este un proces în curs de dezvoltare. La moment, există doar progrese la nivel de cadru instituțional (legi, regulamente, ghiduri) și câteva exemple incipiente de instrumente bazate pe dovezi (RIA, scorecard-ul de performanță, evaluări sectoriale pilot). În spiritul modelului abordat în prezentul articol, provocarea rămâne consolidarea acestor practici astfel încât ele să devină parte integrantă din modul de lucru al administrației publice din Republica Moldova. Un beneficiu potențial al integrării mai solide a expertizei științifice ar fi creșterea eficienței politicilor de exemplu, reducerea experimentelor de politici eșuate, alocarea resurselor acolo unde impactul e scontat a fi maxim, ajustarea promptă a programelor care nu funcționează. Faptul dat, ar spori și încrederea cetățenilor, dacă văd că guvernarea acționează rațional și transparent. Totodată, e nevoie de investiții în capitalul uman al administrației, precum formarea de analiști de politici, statisticieni, economiști publici, astfel încât "*știința politicilor publice*" să nu fie doar importată prin rapoarte externe, ci produsă și internalizată în instituțiile și autoritățile publice moldovenești.

Birocrația și capacitatea administrativă în Republica Moldova

Al doilea element al trilogiei îl reprezintă birocrația, și se referă la aparatul administrativ și la modul în care acesta implementează politicile publice. Pentru Moldova, tema birocrației este primordială, dat fiind faptul că țara a moștenit trăsăturile modelului administrativ sovietic, iar reformele de administrare publică din ultimele decenii au vizat tocmai transformarea birocrației într-una modernă, eficientă și responsabilă. Autorul Pinazo subliniază că birocrația este "*tehnica organizațională*" prin care se asigură eficacitatea guvernării cu condiția menținerii unei raționalități instrumentale și a unui echilibru cu celelalte elemente.(Pinazo Hernandis, 2016: 64-95) Aplicând această idee la realitatea Republicii Moldova, trebuie de analizat în ce măsură administrația publică moldovenească este capabilă să acționeze rațional, eficient și neutru în implementarea deciziilor.

Una dintre principalele probleme recunoscute în administrația publică este capacitatea instituțională redusă. Rapoartele internaționale evidențiază un deficit de personal calificat și o fluctuație mare a angajaților în sectorul public, din cauza salariilor mici și a instabilității politice. Deficit dat afectează direct eficiența birocrației de exemplu, implementarea strategiilor naționale suferă adesea întârzieri sau rezultate sunt sub așteptări pentru că nu există suficiente competențe sau resurse umane dedicate în ministere pentru coordonarea reformelor. Pentru a ameliora situația, Guvernul a adoptat unele măsuri precum creșteri salariale țintite (de exemplu, un bonus pentru funcționarii implicați în agenda integrării europene) și a inițiat o nouă strategie de reformă a funcției publice.

Cu toate acestea, experții și inclusiv datele din raportul SIGMA al OCDE subliniază că este necesară o reformă sistemică a managementului resurselor umane, dezvoltarea unui sistem meritocratic de recrutare și promovare, reducerea politizării funcțiilor de conducere și consolidarea formării continue a funcționarilor. Fără o astfel de reformă, birocrația riscă să rămână veriga slabă a guvernării, incapabilă să susțină viziunea politică cu execuție adecvată.

Un alt aspect esențial al birocrației moldovenești este excesul de proceduri și formalismul, adesea menționate sub eticheta de "hârțogărie". În mediul de afaceri și pentru cetățeni, interacțiunea cu administrația este percepută ca greoaie, obținerea de autorizații, permise, înregistrări poate dura mult și implică uneori numeroși pași birocratici. Diagnosticul dat arată cum o birocrație disfuncțională (prea rigidă și opacă) nu numai că afectează eficiența economică, dar subminează integritatea administrativă și încrederea publicului.

Pentru a remedia aceste probleme, Republica Moldova a inițiat un program amplu de Reformă a Administrației Publice (RAP), sprijinit de UE. Printre obiectivele sale se numără simplificarea procedurilor administrative, digitalizarea serviciilor publice și raționalizarea structurilor (inclusiv prin reducerea numărului de agenții și optimizarea raportului centru-local). În 2022-2023 au fost adoptate măsuri de debirocratizare, cum ar fi eliminarea unor acte și avize inutile și extinderea ghișeelor unice electronice (de ex. platforma guvernamentală de servicii online). De asemenea, s-a inițiat o reorganizare la nivelul ministerelor pentru a elimina suprapunerile de competențe și a clarifica responsabilitățile. Un caz concret cu rezultat modest și limitat este reforma administrației publice locale. În acest sens, Guvernul a promovat o strategie de descentralizare și consolidare a autonomiei locale, planificând agregarea voluntară a comunelor (amalgamare) pentru a crește eficiența și calitatea serviciilor publice. Totuși, implementarea este în continuare una încetinită de reticența politică și locală, iar până în prezent rezultatele sunt destul de modeste.

Un alt element de analizat este modul în care birocrația interacționează cu factorul politic în Moldova. Un principiu al bunelor practici și în spiritul modelului analizat aici este ca birocrația să fie instrumentul neutru care pune în operă deciziile politice legitime, fără să aibă un partizanat politic. În realitate, din păcate administrația publică moldovenească a fost mult timp afectată de politizare, iar schimbarea guvernărilor atrăgea adesea schimbarea masivă a conducerilor instituțiilor, numiri pe criterii de loialitate politică și interferență a intereselor de partid în funcționarea ministerelor și agențiilor. Acest fenomen a slăbit profesionalismul și continuitatea instituțională, generând ceea ce în literatura de specialitatea s-ar numi "*dinamica exercițiului conservator al puterii*" adică folosirea administrației ca instrument pentru menținerea puterii de către grupul politic aflat temporar la guvernare. Conștientizând aceste probleme, în ultimii ani s-au făcut eforturi legislative pentru a depolitiza funcția publică (de exemplu, modificarea Legii serviciului public, concursuri publice pentru funcții, limitarea funcțiilor de demnitate publică doar la nivel de miniștri și secretari de stat, restul trebuie să fie funcționari de carieră). Succesul acestor eforturi este însă unul inegal, deoarece există încă percepția că numirile politice au loc în pozițiile pretins tehnice, iar agendele paralele pot perturba implementarea coerentă a politicilor pe termen lung.

Guvernanța în sens larg care include calitatea instituțiilor și modul de coordonare a actorilor este profund legată de eficiența birocrației. Alți autori (Acemoglu, Robinson, 2015) afirmă că prosperitatea și progresul unei țări depind preponderent și de calitatea instituțiilor nu doar de resursele naturale, poziția geografică sau alți factori externi. Pentru Republica Moldova, faptul dat, implică îmbunătățirea guvernanței printr-o birocrație mai bună, stat de drept robust, anticorupție, ceea ce reprezintă principala cale către dezvoltare. Datele empirice confirmă această legătură, Republica Moldova, fiind printre cele mai sărace țări europene, se situează totodată la scoruri modeste privind eficiența guvernamentală și controlul corupției (indicatorii Worldwide Governance). În 2023, progresele în lupta anticorupție (un element ce ține de integritatea serviciului public) au fost notabile doar la nivel legislativ, și se refereau la protecția avertizorilor, delimitarea competențelor instituțiilor anticorupție, unele condamnări ale oligarhilor, însă instituțiile însele trebuie consolidate ca resurse și autonomie decizională. Consolidarea birocrației este importantă și pentru absorbția asistenței externe (inclusiv viitoarele fonduri europene), altfel oportunitățile de dezvoltare pot fi ratate din cauza incapacității administrative.

În concluzie la cele menționate, birocrația moldovenească se află într-un proces de transformare, încă departe de idealul weberian sau de „managerul ideal" orientat în direcția bună a interesului comun. Sunt necesare eforturi continue pentru a simplifica și eficientiza procedurile, a atrage și menține personal calificat, a institui disciplina și transparența decizională. O birocrație mai puternică, în sens de competentă și imparțială ar servi drept coloana vertebrală a guvernării, permițând politicienilor să se concentreze pe definirea „*Ce*"-ului (direcției strategice), știind că „*Cum*"-ul (implementarea) este gestionat profesionist. Altfel spus, aplicarea modelului analizat în contextul dat în Republica Moldova ar însemna trecerea de la o administrație adesea percepută ca obstacol sau sursă de corupție la o administrație percepută ca partener al cetățenilor și garant al interesului public.

Democrația și participarea publică în procesul decizional din Republica Moldova

Componenta de democrație a modelului de analiză abordat se referă la implicarea cetățenilor, la legitimitatea deciziilor și la controlul democratic asupra politicilor. În Republica Moldova, construirea unui sistem democratic veritabil a fost și rămâne un proces cu suișuri și coborâșuri. Dacă privim prin prisma elaborării politicilor publice, democrația se traduce în transparență decizională, consultare publică, dezbatere și responsabilitate față de cetățeni. Astfel, putem accentua importanța democrației ca cadrul de valori și cultură ce ghidează obiectivele politicilor. Cu alte cuvinte, fără o ancorare democratică, politicile riscă să nu reflecte nevoile reale ale societății sau să fie percepute ca nelegitime, chiar dacă ar fi eficiente din punct de vedere tehnic.

În contextul moldovenesc, există un cadru legislativ dedicat transparenței decizionale. Astfel, Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional obligă autoritățile publice să publice din timp proiectele de acte normative și să consulte cetățenii și societatea civilă. De asemenea, Hotărârea Guvernului nr. 967/2016 stabilește mecanisme pentru consultarea societății civile. Totuși, punerea în aplicare a acestor prevederi continuă să fie una încă inconsistentă. În ultimii ani, s-au constatat progrese la

nivel guvernamental guvernele mai recente au făcut un efort de a publica majoritatea proiectelor pe portalul particip.gov.md și de a organiza ședințe publice de dezbatere. Astfel, așa cum menționam mai sus circa 80% din proiectele de acte ale ministerelor au fost supuse consultării în 2022, o îmbunătățire notabilă față de situația anilor precedenți. Parlamentul, însă, rămâne un punct nevralgic, în sesiunile recente, doar circa 16% din proiectele de lege examinate de deputați au fost supuse consultării publice înainte de adoptare.(CSO Meter, 2025) Nivelul dat scăzut de transparență la nivel legislativ indică o slăbiciune democratică, legile (inclusiv politici publice majore) se adoptă adesea fără implicarea societății, ceea ce erodează încrederea și calitatea deciziilor. De asemenea, la nivelul administrației publice locale, există probleme similare, consultările fie nu au loc, fie sunt pur formale, iar comunicarea cu cetățenii este adesea deficitară.

Recunoscând aceste carențe, autoritățile și societatea civilă au inițiat în 2025 un proces de revizuire a cadrului legal privind transparența decizională, cu obiectivul de a-l aduce la zi și a-l extinde către un concept mai larg de participare publică. Cancelaria de Stat a format un grup de lucru mixt (funcționari și reprezentanți ai ONG-urilor) pentru a pregăti amendamentele la legislația existentă. Concomitent, un grup de organizații ale societății civile (coordonat de CPR Moldova) a propus o viziune mai cuprinzătoare, cu referire la adoptarea unei legi a participării publice care să asigure implicarea cetățenilor în toate etapele ciclului de politici de la identificarea problemei și formularea politicii, până la implementare, monitorizare și evaluare.(CSO Meter, 2025)

Printre propunerile-cheie ale societății civile se numără: definirea clară a participării publice ca fiind diferită de simpla transparență; extinderea obligației de consultare asupra tuturor autorităților (inclusiv Parlament, Președinție, întreprinderi de stat); prevederea unor sancțiuni eficace pentru nerespectarea procedurilor de consultare; alocarea de resurse pentru facilitarea participării (instruirea funcționarilor, informarea publicului); standarde de accesibilitate și incluziune (implicarea grupurilor sub-reprezentate); precum și stabilirea unor termene de consultare proporționale cu importanța deciziei (de ex. minim 30 de zile pentru proiecte complexe). Aceste propuneri urmăresc tocmai instituționalizarea valorilor democratice în procesul decizional ceea ce s-ar interpreta ca un efort de a consolida cadrul axiologic democratic al guvernanței.

Un alt aspect al democrației în politici este existența dezbaterii publice informate și a controlului parlamentar. În acest sens, trebuie să menționăm că criza reprezentativității și nevoia de evaluare a politicilor să fie percepută ca parte a procesului democratic, nu ca un substitut tehnocratic al acestuia.

În Republica Moldova, Parlamentul are atribuții de control și de evaluare a politicilor (prin comisii parlamentare, moțiuni, audieri), dar în practică rolul său a fost slăbit atât de polarizare politică, cât și de lipsa unei culturi a evaluării. Rareori politicile guvernamentale sunt evaluate obiectiv în forul legislativ sau revizuite pe baza unor rapoarte de implementare. Situația respectivă se leagă și de slăbiciunea societății civile și a mass media independente în anii de până la 2019 și după, când capturarea oligarhică a statului a redus spațiul criticii. După 2019 și mai accentuat după 2021, odată cu instalarea unei guvernări pro-europene, societatea civilă încă și mai modest își onorează rolul de expertiză asupra politicilor publice, iar presa investighează fragmentar și părtinitor performanța instituțiilor, ceea ce contribuie la o responsabilizare deficitară.

Este remarcabil de menționat că în pofida problemelor, Moldova a cunoscut și exemple pozitive de participare democratică în politici. Un exemplu este elaborarea Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție 2017-2027, care a implicat consultări extinse cu ONG-urile de profil și experți, incorporându-se multe propuneri ale acestora. Alt exemplu: în criza pandemiei COVID-19 (2020-2021), autoritățile au interacționat cu comunitatea științifică medicală (din sănătate publică) și au comunicat măsuri către public, dar și-au atras critici privind insuficienta consultare a grupurilor afectate (antreprenori, școli) la unele restricții. Acest caz a evidențiat importanța echilibrului, deciziile trebuiau luate rapid (dimensiunea tehnocratică), dar succesul lor depindea de conformarea voluntară a populației (dimensiunea democratică), ceea ce a necesitat un efort de comunicare și dialog.

Aplicând perspectiva modelului analizat, democrația în politicile publice moldovenești înseamnă asigurarea faptului că politicile au un "*cadru*" democratic, nu sunt doar exerciții tehnice sau impuneri birocratice. Aceasta implică schimbarea modului de lucru al instituțiilor de la o "*cultură a secretului*" (încă persistentă din reflexele vechiului regim) la o cultură a deschiderii. Implică, de asemenea, educarea publicului cu privire la drepturile lor de a participa și responsabilizarea funcționarilor să perceapă consultarea publică nu ca pe o sarcină de formă, ci ca pe o sursă de feedback valoros pentru a îmbunătăți deciziile. Studiul din 2024 privind transparența decizională a identificat bariere precum resurse insuficiente, complexitate procedurală și conștientizare limitată atât la nivelul funcționarilor cât și al cetățenilor privind participarea. Aceste constatări arată că este nevoie de investiții atât materiale (personal dedicat, instrumente digitale de consultare), cât și în schimbarea de atitudine.

Astfel, democrația ca factor în guvernanța Moldovei este un domeniu în dezvoltare, direct legat de parcursul politic al țării. Progresul în acest domeniu trebuie să consolideze legitimitatea guvernării și poate compensa, într-o anumită măsură, deficitele temporare de capacitate. Prin urmare, o decizie poate fi imperfectă tehnic, dar dacă e luată printr-un proces deschis și corect, cetățenii o vor accepta mai ușor și invers, deciziile tehnic solide pot eșua dacă nu sunt sprijinite de voința populară. Lecția aplicată aici este că valorile democratice trebuie împletite cu știința și administrația în politicile publice naționale, altfel guvernanța rămâne șchioapă, iar politicile oricât de bine intenționate riscă să nu-și atingă scopul.

Evaluarea politicilor publice și bună guvernanță în Republica Moldova

Un concept transversal ce reiese din modelul de analiză abordat în prezentul articol este că evaluarea politicilor publice este văzută atât ca instrument al raționalității științifice, dar și ca parte a procesului democratic (asigurând *accountability și feedback*). Prin urmare evaluarea ar fi definită și ca investigarea modului în care mijloacele politico-administrative aplicate rezolvării unor probleme sociale permit atingerea obiectivelor propuse. În acest sens, evaluarea cunoașterii pentru îmbunătățirea acțiunii este fundamentală, fie că are loc ex-post (după implementare), fie ex-ante (sub forma analizei de politici). De asemenea, există distincția între analiză (orientată spre design-ul politicii, inputuri și opțiuni) și evaluare (orientată spre outputuri/ outcome, rezultate și efecte), deși în practică ele sunt strâns legate. Atât analiza cât și evaluarea sunt, în esență, me-

canisme prin care știința (cunoașterea) informează decizia și prin care democrația este servită (prin transparență și învățare publică).

În Republica Moldova, după cum am menționat, cultura evaluării este încă la început, dar se fac pași înainte. Ex-institutul de Administrație Publică al USM cu suportul Cancelariei de Stat a dezvoltat cursuri de instruire pentru funcționari pe teme dedicate elaborării și evaluării politicilor publice, semn că există interes la nivel guvernamental să se consolideze capacitatea internă de evaluare. De asemenea, documente de politici recente (cum ar fi strategiile sectoriale) includ tot mai des prevederi privind monitorizarea și evaluarea realizării lor. Totuși, în absența unei instituții independente de evaluare (precum o agenție specializată, cum este în unele țări Oficiul de evaluare a politicilor), eforturile rămân dispersate. Curtea de Conturi a Republicii Moldova exercită un tip de evaluare dedicat auditului performanței financiare în anumite domenii, oferind recomandări pentru eficientizarea cheltuirii banilor publici. Acele rapoarte de audit de performanță sunt de fapt evaluări ale politicilor sau programelor sub aspectul eficacității și eficienței finanțelor publice. În măsura în care Parlamentul și Guvernul țin cont de ele, se poate spune că au loc unele corecții de politici. Însă, cum evidențiа (Popovici A, Popovici C,2017), rolul Parlamentului în evaluare este slab, fragmentar în Moldova, ceea ce reduce presiunea pentru implementarea constatărilor evaluative.

Buna guvernanță concept asociat adesea cu principiile OCDE și UE include criterii ca eficacitate, eficiență, responsabilitate, stat de drept și participare. Toate aceste criterii reflectă, într-o formă sau alta, cele trei elemente analizate în articol. Totodată, în 2019, Moldova a aderat la Parteneriatul pentru Guvernare Deschisă (OGP) și și-a asumat angajamente de creștere a transparenței, datelor deschise și participării cetățenilor. Unul dintre angajamentele primului plan OGP al Moldovei a fost exact dedicat evaluării sectorului public și transparenței datelor de performanță. Scopul este să ofere publicului și factorilor interesați un instrument de a urmări progresul reformelor și performanța autorităților, ca formă de *accountability*. Deși nu a produs schimbări majore imediate, această inițiativă indică recunoașterea faptului că evaluarea și monitorizarea publică sunt parte integrantă a guvernanței democratice. În plus, în 2024 Guvernul a publicat pentru prima dată un raport voluntar național de evaluare a implementării Foii de parcurs de reforme (cerute pentru statutul de țară candidată UE), evidențiind deschis atât progresele, cât și restanțele. Astfel de practici creează precedentul unei auto-evaluări instituționale oneste, ceea ce corespunde ideii că „evaluările riguroase și oneste ale politicilor publice sunt o condiție sine qua non pentru o dezbatere publică de calitate”.

Trebuie menționat că într-un stat mic precum Moldova, presiunea externă a jucat un rol în stimularea evaluării și bunei guvernanțe. De exemplu, instrumentul UE numit “Condiționalități de reformă” leagă asistența macro-financiară de realizarea unor indicatori, care practic sunt forme de evaluare independentă a progresului. Astfel, guvernanța țării este evaluată periodic de Comisia Europeană (rapoartele anuale de progres, ca cel din 2023) și de alte organisme internaționale ceea ce motivează autoritățile guvernamentale să țină cont de aceste aprecieri pentru a-și îmbunătăți performanța. (Comisia Europeană. Raportul Republica Moldova, 2023)

Aplicând ideile modelului abordat în acest context, putem concluziona că evaluarea sistematică și învățarea din greșeli ar trebui să devină parte din ADN-ul administrației

publice. Modelul respectiv precum și cel al autorului Pinazo ar sugera crearea unei sinergii instituționale,(Pinazo Hernandis, 2016: 64-95) ca de exemplu, înființarea unui mecanism central de evaluare (de tip unitate în Cancelaria de Stat) care să coordoneze evaluările interministeriale, cu implicarea experților academici (știință) și sub supravegherea unei comisii parlamentare mult partide (democrație). Astfel s-ar realiza puntea între cunoaștere, administrație și reprezentare în actul evaluării politicilor. De asemenea, ar fi utilă stimularea cercetării academice aplicate pe studii de caz din realitatea autohtonă, iat universitățile și institutele ar putea evalua politici specifice (de ex. reforma poliției, programul „Prima casă", politica subvențiilor agricole etc.), oferind rapoarte publice care să genereze dezbaterea și să orienteze decidenții politici.

Un obstacol rămâne însă mentalitatea existentă în mediul birocratic tradițional, recunoașterea eșecurilor sau a ineficiențelor este evitată, pentru a nu atrage sancțiuni sau critici. Cultura unei administrații deschise spre feedback trebuie cultivată. Fără o astfel de schimbare de paradigmă o altă manieră de a face lucrurile, deocamdată este inconceptibilă, nu se va putea armoniza pe deplin trilogia știință-birocrație-democrație Moldova are ocazia, prin contextul actual favorabil (sprijin extern, voința declarată a guvernării pro-europene), să implementeze aceste schimbări treptat, demonstrând că bună guvernare nu este doar un concept teoretic, ci un mod practic de a administra probleme publice în folosul cetățenilor.

Concluzii

Analiza critică și aplicarea ideilor expuse în cercetarea dată la contextul Republicii Moldova ne ghidează spre o serie de lecții importante și constatări finale. În esență, se confirmă relevanța trilogiei știință–birocrație–democrație ca schemă conceptuală pentru a înțelege și îmbunătăți guvernanța, inclusiv într-o țară ca Moldova, aflată în proces de consolidare instituțională. Principala lecție este că niciunul dintre acești factori nu poate fi neglijat fără consecințe negative pentru politicile publice. O guvernare eficace și legitimă cere echilibru între decizii bazate pe dovezi și raționalitate (știință), capacitate administrativă și respectarea regulilor (birocrație) și implicare civică, transparență și control public (democrație).

Pentru politicile publice din Republica Moldova, implicațiile sunt multiple și se referă la următoarele:

1. Consolidarea componentei științifice și analitice. Guvernul, autoritățile și instituțiile administrative trebuie să continue să investească în infrastructura cunoașterii, sisteme de colectare de date, unități de analiză de politici, parteneriate cu mediul academic. Deciziile majore (de exemplu, politici fiscale, reforme sociale) ar trebui fundamentate prin studii de impact și pilotări, minimizând improvizația legislativă. Faptul dat sporește raționalitatea instrumentală a actului de guvernare și poate preveni eșecuri costisitoare.
2. Cultura evaluării ar trebui instituționalizată. Fiecare program guvernamental important să prevadă de la bun început indicatori de rezultat și mecanisme de evaluare post-implementare, cu rapoarte publice. Așa cum observam, trăim într-o perioadă de incertitudini și dinamism social, unde numai o inteligență sinergică a factorilor ne poate ghida spre, dezvoltarea capacităților analitice ca o condiție a adaptabilității și rezilienței politicilor.

3. Reforma și profesionalizarea birocrației. Fără un aparat administrativ eficient, politicile bine gândite pe hârtie pot eșua în practică. Republica Moldova trebuie să continue reformele de meritocrație și depolitizare a funcției publice, să uniformizeze salarizarea pentru a motiva personalul competent și să simplifice structurile pentru claritatea responsabilităților. O atenție deosebită merită nivelul local unde capacitatea administrativă este adesea și mai redusă. Descentralizarea trebuie însoțită de consolidarea administrațiilor locale, altfel riscă doar să transfere problemele la nivelul comunităților. Un element critic este integritatea serviciului public prin combaterea corupției mărunte și a nepotismului în administrație va crește eficacitatea și încrederea publicului. În această ordine de idei accentuăm că bunul guvernământ conduce la încrederea societății în guvernare, iar calitatea instituțiilor determină prosperitatea națiunii. Pentru Republica Moldova, investiția în calitatea instituțiilor publice (structuri, proceduri, personal) este, în fapt, investiție în viitorul socio-economic al țării.
4. Extinderea și adâncirea democrației participative. Implicarea cetățenilor în politicile publice trebuie să devină parte integrantă a procesului decizional, nu un episod ocazional. Consultarea publică reală poate îmbunătăți calitatea deciziilor, aducând informații de la cei direct vizați și sporind acceptabilitatea măsurilor. Adoptarea noilor prevederi la legea privind participarea publică care să remedieze lacunele vechii legi a transparenței ar fi un pas înainte. Totodată, educarea civică a populației să-și ceară drepturile de participare e importantă, cetățenii trebuie să știe că pot influența politici prin petiții, audieri publice, bugete participative locale etc. Moldova poate valorifica și instrumentele digitale (platforme de consultare online, sondaje publice) pentru a lărgi baza de consultare, mai ales în contextul diasporei numeroase care poate contribui de la distanță. Creșterea participării va aduce nu doar legitimitate sporită, dar și inovație democratică idei noi, soluții din partea societății la probleme persistente. În plus, o democrație funcțională acționează ca antidot la derapaje autoritare, prin menținerea unui spațiu civic deschis, se reduce riscul întoarcerii la practici oligarhice sau arbitrare.
5. Guvernanța integrată și sinergică. Una dintre limitele aplicabilității modelului abordat ține de caracterul său idealizat. În practică, chiar și cu cele mai bune intenții, tensiuni între știință, birocrație și democrație vor exista, iar Republica Moldova va trebui să gestioneze inteligent aceste tensiuni. De exemplu, impunerea unor măsuri de austeritate bugetară (cerute de raționalitatea economică) poate fi nepopulară și contestată public (dimensiunea democratică) arta guvernării va consta în a explica deciziile și de a atenua impactul social (îmbinând evidențele economice cu dialogul social). Prin urmare, bună guvernanță în Moldova înseamnă aranjamente instituționale care să permită dialogul constant între experți, funcționari și cetățeni. Instituțional, acest lucru se poate realiza prin mecanisme precum grupuri de lucru mixte (ca cel pentru transparență decizională) pentru co-crearea politicilor; consilii consultative permanente pe lângă ministere (incluzând ONG-uri, mediul de afaceri, experți); forumuri periodice de evaluare participativă a progresului (de exemplu, conferințe anuale ale guvernării deschise); și nu în ultimul rând, mass-media liberă și analitică, care să explice politicile publicului și să aducă opinia cetățenilor în atenția decidenților.

În privința limitelor aplicabilității modelului abordat în Republica Moldova, trebuie subliniat că unele presupuneri tacite ale modelului, cum ar fi existența unei birocrații deja raționale sau a unei culturi democratice consolidate nu sunt pe deplin întrunite în contextul moldovenesc. Moldova este încă într-un proces de "stat-construcție", unde regulile formale coabitează cu practici informale, iar cultura politică mai poartă influența trecutului autoritar. De aceea, aplicarea modelului trebuie făcută cu adaptări de exemplu, accent mai mare pe schimbarea culturii organizaționale și pe educația etică a funcționarilor și politicienilor, un orizont care necesită transformare personală și instituțională, și nu apare spontan. În Moldova, un efort conștient trebuie direcționat spre formarea unei noi generații de lideri publici, aliniați la aceste idealuri, lucru care ia timp și consecvență.

În final, putem afirma că viziunea analizată aici oferă un cadru util de gândire pentru Republica Moldova, la fel subliniază că progresul în guvernare vine din sinergia dintre cunoaștere, organizare și implicare. Deși aplicarea practică întâmpină obstacole, direcția de acțiune este clar conturată și anume: investiție în instituții și oameni, echilibru între eficiență și legitimitate și deschidere spre învățare și schimbare. Dacă aceste principii vor ghida reformele, Moldova are șansa de a-și îmbunătăți semnificativ capacitatea de guvernare, în beneficiul cetățenilor săi și în concordanță cu aspirațiile sale democratice și europene. Ca o concluzie generală, știința, birocrația și democrația rămân o "trilogie valabilă" pentru orice guvernare care se dorește mai bună iar succesul Moldovei în următorul deceniu va depinde tocmai de modul în care va reuși să le îmbine armonios în practicile sale de elaborare și implementare a politicilor publice.

BIBLIOGRAFIE

Pinazo Hernandis Francisco Javier (2016), Ciencia, burocracia y democracia en las políticas públicas: factores actuales para el análisis y evaluación, in Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas, no. 7, 64–95.

Iațco M., Putină N., (2025). Civic attitudes and representations regarding electoral integrity in the Republic of Moldova. Election Integrity and the Quality of Democracy: Challenges and Pathways to Good Governance/editors: Natalia Putină, Mariana Iațco. – Chișinău, (CEP USM). – 286 p.

Popovici A., Popovici C., (2017) Evaluarea politicilor publice ca parte integrantă a procesului democratic modern, in Teoria și practica administrării publice, Academia de Administrare Publică, Chișinău, nr. 2 (2017): 52–55.

Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, (2022), Ghid metodologic pentru evaluarea intermediară și ex- post a politicilor publice. Chișinău: Cancelaria de Stat, https://gov.md/sites/default/files/Filepdf/ghid_expost_final_pentru_aprobare_30112022.pdf (accesat la 3.08.2025)

Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, publicată în Monitorul Oficial nr. 215 din 05.12.2008 (cu modificările ulterioare). https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106638&lang=ro (accesat la 3.08.2025)

Hotărârea nr. 967/2016 privind mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, Monitorul Oficial nr. 2-12 din 06.01.2017. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=137925&lang=ro (accesat la 3.08.2025)

European Centre for Not-for-Profit Law (CSO Meter, 2025), Moldova: Government launches review of legislation on transparent decision-making through new working group, CSO Meter Updates, 21 februarie 2025, https://csometer.info/updates/moldova-government-launches-review-legislation-transparent-decision-making-through-new (accesat la 6.08.2025)

Comisia Europeană. Raportul Republica Moldova 2023 (SWD/2023/698 final). Bruxelles: Comisia Europeană, noiembrie 2023, https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/202311/SWD_2023_698%20Moldova%20report.pdf (accesat la 6.08.2025)

Open Government Partnership (OGP). Public Sector Evaluation (Commitment MD0067) – Moldova National Action Plan 2016–2018. OGP Repository. https://www.opengovpartnership.org/documents/moldova-end-of-term-report-2016-2018/ (accesat la 6.08.2025)

Transparency International. (2017). Corruption Perceptions Index 2016: Moldova, 2017 (scor CPI: 30/100) https://www.transparency.org/en/cpi/2016 (accesat la 6.08.2025)

OCDE (2023), Administrația publică în Republica Moldova, Rapoarte de monitorizare SIGMA, OCDE, https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2023-RepublicofMoldova (accesat la 6.08.2025)

Bauman, Zygmunt, Carlo Bordoni (2016). State of Crisis. Cambridge: Polity Press, 123

Daron Acemoglu, James Robinson, (2015) De ce eşuează naţiunile. Originile puterii, ale sărăciei şi ale prosperităţii, Editura Litera, Bucureşti, 592 p.

Haruța, C., Bogdan R., (2010). The Invisible Hand or What Makes Bureaucracy Indispensable? A Short Theoretical Inquiry into the Bureaucracy's Role in the Policy-Making Process, in Transylvanian Review of Administrative Sciences no. 29; 62–70.

Prisăcari M., (2017) Evaluarea politicilor publice – instrument de stabilire a unui management public eficient. Administrarea Publică nr. 4, 153–157, https://old.aap.gov.md/files/publicatii/revista/articole/96/ro/Prisacari.pdf (accesat la 6.08.2025)

CZU: 341.217(4):341.222:327 https://doi.org/10.59295/pas2025.25

SPAȚIUL EUROPEAN ÎN CONTEXTUL NOILOR PROCESE DE EXTINDERE GEOPOLITICĂ

Svetlana CEBOTARI[38]

Abstract. ***In the context of the new geopolitical realities unfolding across the European continent—particularly triggered by the outbreak of the Russian-Ukrainian war on February 24, 2022—the European integration process has acquired a new dynamic, leading to the strengthening and acceleration of the European Union's relations with the Western Balkan states, as well as with Eastern European countries, notably Ukraine and the Republic of Moldova. In recent decades, European integration has become a topic of strategic interest, supported by the expressed desire of nine countries in this region to join the European Union.***

However, this process is not without challenges, and the pace of progress varies depending on each state's political, institutional, and economic context. Accordingly, the main objective of this article is to analyze the current status of countries holding EU candidate status, by assessing their level of preparedness for integration and identifying the main challenges they face throughout this process.

Keywords: *enlargement, negotiations, process, status, candidate state, European Union.*

Introducere

Uniunea Europeană (UE)- actor important pe scena relațiilor internaționale, este recunoscută unanim pentru influența sa politică și economică semnificativă. În prezent, UE atrage un interes considerabil atât din partea comunității internaționale, cât și a mediului academic (Chaaban ,2025) . Poziționată printre primele trei economii globale, alături de China și Statele Unite ale Americii, Uniunea Europeană continuă să își afirme rolul de factor de influență pe plan mondial, reprezentând aproximativ 17,5% din produsul intern brut global. Conform estimărilor din 2023, PIB-ul UE a ajuns la 17.190 miliarde de euro (Lequeux, Olivier, 2024). Mai mult decât atât, impactul UE este resimțit în coordonarea unor domenii-cheie, precum politica de mediu, sănătatea publică, relațiile comerciale și economice internaționale, precum și în gestionarea problemelor de securitate și în desfășurarea operațiunilor de menținere a păcii și stabilității atât în Europa, cât și în afaceri globale (Lequeux , Olivier, 2024). Originea Uniunii Europene se află în crearea Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECO) în 1951, la sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial, prin semnarea Tratatului de la Paris. Ulterior, Tratatul de la Roma din 1957 a instituit Comunitatea Economică Europeană (CEE), marcând începutul unei colaborări economice mai strânse între cele șase state fondatoare: Germania, Franța, Italia, Țările de Jos, Belgia și Luxemburg. De-a lungul decadelor, CEE a evoluat considerabil, atât în ceea ce privește denumirea sa (inițial CE, apoi UE), cât și în privința competențelor, funcționării și numărului de membri.

[38] doctor habilitat, profesor, Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, Republica Moldova, E-mail: svetlana.cebotari11@gmail.com

Un moment crucial în procesul de integrare europeană a fost semnarea Tratatului de la Maastricht în 1992, care a consacrat crearea Uniunii Europene, fundamentată pe comunitățile europene și completată prin forme de cooperare extinsă în domenii precum politica externă, securitatea comună și justiția internă. Tratatul a deschis o nouă eră în integrarea politică, instituind cetățenia europeană, consolidând rolul Parlamentului European și stabilind principii fundamentale de subsidiaritate și proporționalitate.

Reformele instituționale ulterioare au continuat cu Tratatul de la Amsterdam din 1997, care a adus modificări semnificative în structura instituțională a Uniunii, pregătind-o pentru extinderea către statele din centrul și estul Europei. Tratatul de la Nisa din 2000 a fost esențial pentru adaptarea instituțiilor Uniunii la un număr mai mare de membri, iar în 2004, Uniunea a aderat 12 noi state membre din Europa Centrală și de Est. Astfel, Cipru, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Cehia, Slovacia, Slovenia și Ungaria au devenit parte a Uniunii, urmate de România și Bulgaria în 2007 și Croația în 2013.

Astăzi, Uniunea Europeană funcționează pe baza Tratatului de la Lisabona din 2007, care include două documente fundamentale: Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Uniunea Europeană reprezintă un model unic de integrare regională, în cadrul căruia statele membre au transferat o serie de competențe către instituțiile supranaționale, cooperând astfel într-un cadru juridic obligatoriu. În prezent, UE cuprinde 27 de state membre, printre care se numără Germania, Austria, Belgia, Bulgaria, Cipru, Croația, Danemarca, Spania, Estonia, Finlanda, Franța, Grecia, Ungaria, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburg, Malta, Țările de Jos, Polonia, Portugalia, Cehia, România, Slovacia, Slovenia și Suedia.

De asemenea, în prezent, 9 țări au statutul de candidate pentru aderarea la Uniunea Europeană, printre care: Albania, Bosnia și Herțegovina, Georgia, Moldova, Muntenegru, Macedonia de Nord, Serbia, Turcia și Ucraina (Daratos, 2015).

Tendințe geopolitice de extindere ale UE

La un interval de 75 de ani de la semnarea Tratatului de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECO) de către cele șase state fondatoare, Uniunea Europeană continuă să reprezinte cel mai de succes exemplu de integrare regională la nivel global. Succesul UE s-a concretizat în dezvoltarea continuă și extinsă a proceselor de integrare și cooperare, în concordanță cu înțelegerea clasică a integrării regionale, care presupune existența unei regiuni clar definite. O definiție pertinentă a termenului „macroregiune" sugerează că o astfel de regiune este „un grup restrâns de state interconectate prin proximitatea geografică și un grad înalt de interdependență". Oficial, conform articolului 98 din Tratatul CECO, „orice stat european poate depune o cerere de aderare la prezentul tratat". Același principiu este reafirmat în articolul 49 din Tratatul Uniunii Europene. Totuși, în contextul noilor realități geopolitice, determinate de prăbușirea URSS și de valurile succesive de extindere a UE, în prezent, nouă state dețin statutul de candidate pentru aderarea la Uniunea Europeană (Anexa nr. 1). Astfel, conform prevederilor Tratatului, „orice stat european care respectă valorile Uniunii Europene poate aplica pentru a deveni membru".

Analizând prevederile Tratatului, inclusiv și practica privind aderarea statelor la spațiul integraționist european, procesul de aderare începe atunci când statele mem-

bre UE acordă statutul de țară candidată statului care pretinde să adere la UE, după consultarea Comisiei Europene . Odată ce acest statut a fost aprobat, sarcina de bază a statelor membre e să valideze în unanimitate deschiderea negocierilor de aderare a statelor pretendente. De asemenea, la această etapă, Comisia se asigură că țara candidată îndeplinește trei criterii de aderare (criteriile de la Copenhaga), care se referă în special la faptul că statul pretendent la aderare este unul democratic, are o economie de piață viabilă și a transpus legislația UE în dreptul său național. Pornind de la aceste raționamente, cât și pentru o mai bună comprehensiune a noilor tendințe geopolitice, în special a celora care vizează arealul european, apare necesitatea de a face o surtă trecere în revistă a stării actuale a relațiilor UE cu fiecare stat candidat la aderare. Astfel:

Un exemplu care prezintă interes pentru analiza noilor tendințe geopolitice a spațiului integraționist european este cel care se referă la *Albania.* Începând cu anul 1992, Albania a fost angajată într-un proces menit să deschidă calea pentru integrarea sa în Uniunea Europeană, fiind una dintre primele tari balcanice care a stabilit o relatie contractuala cu Comunitatea Europeana prin semnarea Acordului comercial și de cooperare (Shtalb, 2023). Pentru a transforma această perspectivă în realitate, în special pentru a îndeplini criteriile de la Copenhaga stabilite de Consiliul European în 1993, Albania a început procesul de reforme multidimensionale, pe care Tirana îl implementează treptat (Ah-Pine, 2011). De asemenea, în scopul eficientizării procesului de reforme, în 2006, au fost înființate Comitetul de Coordonare Interinstituțională a Integrarii și Grupurile de Lucru Interinstituționale (structuri dedicate domeniilor specifice de negociere).

Dacă e să ne referim la primele etape ale armonizării legislației interne albaneze cu cea a UE (1999 până în 2006), este de menționat faptul că în această perioadă, instituțiile albaneze au avut un nivel relativ slab de cunoaștere a acestui proces. Procesul de armonizare, inclusiv obligația de racordare a legislației albaneze la standartele și legislația UE, a fost greu înțeles de instituțiile centrale de la Tirana. Doar după câțiva ani de instruiri oferite de către Comisia Europeană prin programul de asistență tehnică și schimb de informații (TAIEX) dedicate integrării și armonizării aspectelor legislative, administrația albaneză a ajuns la o mai bună înțelegere și cunoaștere a a problemei și a elaborat legi în conformitate cu cerințele și legislația UE (Xhuvani, Mecalla, 2023). **Deși** Albania a solicitat aderarea la Uniunea Europeană în aprilie 2009, abea în anul 2012, Comisia Europeană a recomandat să i se acorde statutul de țară candidată, sub rezerva adoptării unor reforme specifice, în special în domeniul judiciar și administrativ. Având anumite carențe la capitolul armonizării legislației naționale la cea europeană, în octombrie 2013, Comisia a recomandat din nou să i se acorde Albaniei statutul de țară candidată, statut care a fost obținut în cele din urmă în iunie 2014 (Strati, Cluster, *2023).* Cu toate că Albaniei i s-a acordat statutul de țară candidată la aderarea la UE, actualmente statul dispune de un număr considerabil de carențe: mai multe reforme rămân a fi nefinalizate, în special în domeniile critice legate de criteriile politice. Tirana depune efort să progreseze în implementarea valorilor democratice și a statului de drept (libertatea de exprimare, anti-discriminare, sistem electoral, justiție, administrație publică etc.), inclusiv lupta împotriva corupției și a crimei organizate. Interpretarea greșită a neoliberalismului occidental a creat un model neterminat, rezultat din reforme liberale justificate de adoptarea acquis-ului comunitar, dar îngreunate

în special de lupta împotriva corupției. Această situație a dus la un exod masiv al cetățenilor albanezi din țară.

În pofida faptului că în ultimii ani, UE a favorizat o politică de aprofundare în detrimentul extinderii ulterioare, reîntoarcerea războaielor pe continentul european (cum ar fi cel purtat de Rusia în Ucraina, inclusiv și din ale zone cum ar fi războiul dintre Israel și Hamas) a accelerat relațiile albano-europene (Shtalb,2023). Astfel, în contextul noilor realități prezente pe continentul european, are loc lansarea oficială a negocierilor de aderare a Albaniei la UE, negocieri autorizate oficial pe data de 19 iulie 2022 (în același timp cu Macedonia de Nord). De asemenea, Albania a fost recunoscută ca un potențial candidat pentru aderare la summitul european de la Salonic din iunie 2003 (Stabilisation and Association Agreement with Albania). Un pas important în consolidarea relațiilor Albania -UE a fost semnarea în 2006 a Acordului de Stabilizare și Asociere (ASA) (ibidem). Moment nu mai puțin important în evoluția relațiilor Albaniei cu UE este depunerea oficială în 2009 a cererii privind aderarea țării la spațiul integraționist european. Deja în noiembrie 2010, sub rezerva unor reforme semnificative în 12 domenii, Comisia a recomandat acordarea Albaniei a statutului de țară candidată. Pentru a răspunde priorităților identificate de executivul european în 2011, țara a adoptat un plan de acțiune. În decembrie același an, Uniunea Europeană a acordat regimul liber de vize prin care s-a permis cetățenilor Albaniei, Bosniei și Herțegovinei să călătorească în țările din spațiul Schengen cu un simplu pașaport biometric.

Astfel, în iunie 2014, Albania a fost recunoscută oficial ca stat candidat la aderare. Consiliul indică, totuși, că țara trebuie să „ intensifice eforturile de reformare a administrației publice, a sistemului judiciar și de a continua lupta împotriva crimei organizate […], să își intensifice eforturile în ceea ce privește respectarea drepturilor omului și politicile împotriva discriminării, în principal împotriva minorităților . În 2016, Comisia Europeană a făcut noi recomandări Albaniei privind implementarea reformelor în domeniul judiciar și cel administrativ. Ca rezultat al eforturilor depuse, în aprilie 2018 progresele efectuate de către Albania au fost considerate suficiente și executivul de la Bruxelles a propus începerea oficială a negocierilor privind aderarea țării la spațiul UE. Totuși, în iunie 2019, Consiliul Afaceri Generale a decis să amâne până în toamna anului 2019 decizia cu privire la deschiderea negocierilor oficiale. Mai multe state membre - printre care Franța și Țările de Jos au invocat pretextul conform căruia Albania nu este pregătită pentru începerea procesului de negociere a Acordului de aderare la spațiul european. Prezența în Albania a problemelor care vizează corupția, crima organizată și instabilitatea politică (Turquie, Macédoine du Nord, Ukraine…) au constituit principalele obstacole în procesul de deschidere a negocierilor.

O altă tentativă a Albaniei de a începe procesul de negocieri este efectuată în anul 2015, dar situația din nou se repetă. Pe data de 15 octombrie 2019, mai mulți miniștri ai Afacerilor Europene au refuzat să deschidă negocierile de aderare a Albaniei la UE. Franța, Țările de Jos, Danemarca și Spania s-au pronunțat împotriva inițierii negocierilor, considerând că garanțiile în ceea ce privește respectarea criteriilor europene nu sunt suficiente. Ca rezultat al eforturilor depuse de către Albania, la data de 24 martie 2020, miniștrii Afacerilor Europene s-au declarat mulțumiți de progresele înregistrate. Astfel, în baza raportului Comisiei Europene, miniștrii Afacerilor Externe s-au pronunțat

în favoarea deschiderii negocierilor de aderare a Albaniei la UE. Decizia miniștrilor Afacerilor Externe a fost confirmată de către Consiliul European la data de 26 martie 2020. Conform procedurii stabilite, Comisia a lucrat asupra cadrului de negocieri pe care l-a prezentat statelor membre în iulie 2020. Dar adoptarea acestuia este blocată de către Bulgaria, care are dispute politice și lingvistice cu Macedonia de Nord. Întrucât cererile macedoneană și albaneză sunt legate de UE, nici negocierile de aderare ale Albaniei nu au putut fi începute. Un moment care marchează relațiile Albaniei cu UE este ridicarea în anul 2022 a dreptului de veto al Bulgariei. La data de 19 iulie 2022, Consiliul UE deschide oficial negocierile de aderare cu Albania și Macedonia de Nord (ibidem). Astăzi, viitorul Albaniei în UE nu este văzut ca un proces de negociere pur tehnic. Este mai degrabă considerată un angajament politic reînnoit față de cetățeni, menit să consolideze procesul de democratizare și statul de drept, nu în ultimul rând prin convingerea tinerilor din Albania să rămână și să contribuie la prosperitatea țării lor (MadhI, 2023).

Un alt stat, care actualmente deține statutul de țară candidată la aderarea la spațiul integraționist european este *Bosnia și Herțegovina.* Momentul care oficial marchează stabilirea procesului de negocieri a Bosniei și Herțegovinei cu UE este data de 21 octombrie 2005. Astfel, Comisia Europeană a lansat procesul de negocieri pentru încheierea Acordului de Asociere și Stabilizare (ASA) cu Bosnia și Herțegovina, acord prin care se stabilește parteneriatul și se adâncesc legăturile politice, economice și comerciale dintre părțile semnatare. Acordului de Asociere și Stabilizare a devenit principalul cadru juridic în relațiile dintre Bosnia și Herțegovina și UE, pregătind în continuare țara pentru viitoarea aderare la UE. ASA a îmbunătățit relațiile dintre părțile semnatarre prin stabilirea unui cadru instituțional dedicat: Consiliul ASA, Comitetul ASA, precum și subcomitetele sectoriale; între Parlamentul European și Adunarea Parlamentară a Bosniei și Herțegovinei va fi înființată, de asemenea, o comisie parlamentară (Stabilisation and Association Agreement with Bosnia and Herzegovina).

În 2006, procesul negocierilor a fost supus unor examinări suplimentare pe un anumit număr de priorități, în special reforma poliției. Ca rezultat al eforturilor depuse pe parcursul anului 2007 de către guvernul bosniac, la data de 16 iunie, 2008 are loc semnarea ASA. În 2010, Comisia Europeană a ridicat obligativitatea vizelor pentru cetățenii Bosniei și Herțegovinei (inclusiv și cei a Albaniei) care doresc să călătorească în țările din spațiul Schengen . Totuși, ca rezultat al blocării reformelor cheie de către liderii bosniaci, Comisia a regretat acest lucru. Pentru a regla situația creată, Comisia sugerează Bosniei și Herțegovinei să-și alinieze constituția la Convenția Europeană a Drepturilor Omului și să îmbunătățească funcționarea instituțiilor sale pentru a putea integra dreptul european. Ca rezultat al examinării raportului de monitorizare a Bosniei și Herțegovinei din 23 mai 2013 și așteaptându-se la un angajament politic mai puternic din partea autorităților, Parlamentul European și-a exprimat rezervele privind inițierea negocierilor de aderare a Bosniei și Herțegovine la spațiul UE. Acesta solicită Bosniei și Herțegovinei să garanteze eligibilitatea egală între cetățeni și să respecte normele europene de siguranță alimentară. În cele din urmă, Parlamentul European invită țara să „ se pregătească mai bine pentru aderarea Croației la Uniunea Europeană ”. Această nouă decize poate pune dificultăți pentru Bosnia-Herțegovina în ceea ce privește comerțul și mobilitatea transfrontalieră. Totuși, ca rezultat al eforturilor depuse, la data

de 1 iunie 2015 intră în vigoare Acordul de Stabilizare și Asociere dintre Uniunea Europeană- Bosnia și Herțegovina, acord care astăzi constituie cadrul principal al relațiilor lor (ibidem).

Examinând textul Acordului, este de menționat faptul că acesta stabilește o zonă de liber schimb între UE -Bosnia și Herțegovina. De asemenea, Acordul identifică obiective politice și economice comune și încurajează cooperarea regională între părțile semnatare. În contextul aderării la Uniunea Europeană, acordul servește drept bază pentru implementarea procesului de aderare a țării la spațiul integraționist european. De asemenea, semnarea Acordului va permite Bosniei și Herțegovine să avanseze în relațiile sale cu UE și va servi drept un stimul pozitiv pentru continuarea reformelor socio-economice, juridice, dar și a altor reforme necesare pentru integrarea țării în UE. Scopul general este cel de a permite Bosniei și Herțegovinei să se pregătească pentru viitoarea aderare la UE (Bosnia and Herzegovina).

Un moment esențial care marchează relațiile Bosniei și Herțegovinei cu UE este înaintarea oficială la data de 15 februarie 2016 de către Bosnia și Herțegovina a cererii de aderare la Uniunea Europeană. Astfel, conform declarațiilor făcute de către Johannes Hahn, pe atunci comisar european pentru extindere înaintarea cererii , reprezintă „ începutul unei lungi călătorii ” pentru țară. În scopul accelerării procesului de negocieri privind aderarea la spațiul UE, statul a adoptatun set de legi referitoare la prioritățile stabilite de Comisie care se concentrează pe democrație și funcționarea statului de drept, drepturile fundamentale ale omului, și, inclusiv, reforma administrației publice. Unele dintre aceste legi au inclus contracararea spălării banilor și a conflictelor de interese. În avizul său publicat la data de 29 mai 2019, Comisia explică că „ negocierile pentru aderarea la Uniunea Europeană ar trebui începute cu Bosnia și Herțegovina odată ce această țară a atins gradul necesar de conformitate cu criteriile de „aderare, și, în special cu criteriile politice de la Copenhaga care impun stabilitatea instituțiilor și garantează democrația și statul de drept”. Bănuită de instabilitatea politică și de dorințele secesioniste ale entității sale sârbe, Bosnia și Herțegovina semnează un acord politic cu Consiliul Uniunii Europene la 12 iunie 2022. Doisprezece lideri politici ai țării se angajează să mențină pacea, stabilitatea și independența statului, contribuind astfel la aderarea țării la valorile UE. Consiliul, la rândul său, s-a declarat pregătit să acorde Bosniei și Herțegovine statutul de țară candidată la aderarea la UE. La data de 12 octombrie 2022, Comisia Europeană recomandă statelor membre să acorde Bosniei și Herțegovinei statutul de țară candidată la aderarea la UE. La un interval de aproximativ o lună, la data de 15 decembrie, 2022, cel 27 de state membre ale UE, de comun acord, au decis de a acorda Bosniei și Herțegovinei statutul de țară candidată la aderarea la UE (Turquie, Macédoine du Nord, Ukraine). Cu toate acestea, înainte ca negocierile de aderare să poată fi oficial lansate, Bosnia și Herțegovina trebuie să implementeze reforme suplimentare (EU Agrees to Open Membership Talks With Bosnia-Herzegovina). Aceasta se referă în principal la statul de drept, lupta împotriva corupției și crimei organizate, gestionarea migrației și drepturile omului. De asemenea, țara trebuie să avanseze cu reforma constituțională și reforma electorală (EU agrees to begin membership negotiations with Bosnia and Herzegovina). Decizia de a oferi Bosniei și Herțegovinei statutul de candidat pentru a se alătura Uniunii semnifică începutul unui drum lung către aderare.

Data de 8 noiembrie 2023 este una importantă pentru Bosnia și Herțegovina. Comisia Europeană a recomandat statelor membre să deschidă negocierile de aderare cu Bosnia și Herțegovina, cu condiția ca țara să îndeplinească cele 14 criterii, printre care democrația și statul de drept. La scurt timp după aceasta, la data de 14 decembrie, 2023, Consiliul European a decis deschiderea negocierile de aderare cu Saraievo, subliniind totodată că țara balcanică va trebui să întreprindă mai multe reforme înainte ca discuțiile să poată începe (ibidem). Impulsul geopolitic ca urmare a invaziei Ucrainei de către Federația Rusă și interesul sporit al UE pentru regiune au jucat, de asemenea, un rol important (Huskić, 2024). La 12 martie 2024, Comisia Europeană a recomandat deschiderea oficială a negocierilor de aderare la UE a Bosniei și Herțegovinei.

Astfel, din momentul acordăriia țării statutului de candidat la aderarea la UE, în decembrie 2022, angajamentul public al conducerii politice față de obiectivul strategic al integrării europene a fost dus în continuare prin reforme importante și a adus rezultate pozitive. Bosnia și Herțegovina și-a manifestat un angajament ferm de a avansa în procesul de implimentare a reformelor în special în domeniul juridic, cum ar fi adoptarea legii privind prevenirea conflictelor de interese, a legii privind combaterea spălării banilor și combaterea finanțării terorismului. Bosnia și Herțegovina a întreprins pași semnificativi pentru a îmbunătăți sistemul judiciar și de urmărire penală, lupta împotriva corupției, crimei organizate și a terorismului, inclusiv și pentru a îmbunătățirea gestionării migrației. Bosnia și Herțegovina a atins și a menținut alinierea deplină la politica externă și de securitate comună a UE, care este un pas pozitiv în contextul noilor realități geopolitice prezente pe continentul european (EC has proposed to open EU Accession Negotiations with Bosnia and Herzegovina). În baza „recomandărilor Comisiei din 12 martie 2024, inclusiv și a recomandărilor din 12 octombrie 2022" (Borić, 2024) la data de 21 martie 2024 șefii de stat și de guvern a statelor membre ale UE dau undă verde deschiderii negocierilor de aderare a Bosniei și Herțegovinei la spațiul integraționist european.

În acest context, delegația UE în Bosnia și Herțegovina a anunțat planul următorilor pași pe care țara trebuie să îi facă în legătură cu aderarea la UE. În aceste etape, se subliniază că Bosnia și Herțegovina trebuie să-și stabilească structura, mandatul și cadrul de negociere după deschiderea oficială a negocierilor. De asemenea, Comisia Europeană, în continuare va pregăti cadrul pentru negocieri, înainte ca acesta să fie validat de Consiliul UE. Chiar și la un interval de peste trei decenii de la declanșarea războiului din 1992-95, care a dus la peste 100.000 de morți și milioane de persoane strămutate, Bosnia este încă un stat divizat etnic și politic. Ar putea trece încă mulți ani până când țara va intra oficial în UE, deoarece este necesară implementarea a mai multor reforme economice și democratice. Lansarea oficială a negocierilor de aderare la UE pune Bosnia și Herțegovina la începutul unui lung proces de reforme care de obicei, durează mulți ani înainte ca o țară să adere la UE. Vecinii regionali ai Bosniei și Herțegovinei cum ar fi de exemplu Macedonia de Nord, Muntenegru, Serbia și Albania deși sunt în avans în eforturile lor de reformare, rămân departe de aderarea la UE.

În analiza relațiilor statelor care manifestă interes de aderare la spațiul integraționist european, merită atenție cazul *Georgiei*. Colapsul Uniunii Sovietice în 1991 a condiționat apropierea considerabilă a Georgiei față de UE. Deja în anii 1990 și începutul anilor 2000, UE a asistat țara în procesul de consolidare a statului prin sprijin financiar și teh-

nic, creând o relație instituționalizată prin Acordul de Parteneriat și Cooperare (APC) (EU relations with Georgia revisited) UE-Georgia în anul 1994. Fiind semnat la Luxemburg la data de 22 aprilie 1996, APC UE-Georgia stabilește cadrul pentru viitoarele relații dintre părțile semnatare. În 1999 Acordul de Parteneriat și Cooperare bilateral UE-Georgia a intrat în vigoare (Partnership and Cooperation Agreement).

Începând cu anul 1995, Georgia beneficiază de Sistemul Generalizat de Preferințe (SPG) al UE. La 1 septembrie 1997, în conformitate cu rezoluția Parlamentului Georgiei, țara a început procesul de armonizare a legislației naționale la legislația UE. La 7 iulie 2003, UE a numit Reprezentantul Special pentru Caucazul de Sud, demonstrând astfel interesul manifestat de către UE față de regiune. Un moment nu mai puțin semnificativ în relaţțiile UE- Georgia, îl reprezintă lansarea Politicii Europene de Vecinătate. Astfel, la data de 14 iunie 2004, Consiliul Uniunii Europene a decis să lanseze Politica Europeană de Vecinătate (PEV) pentru Armenia, Azerbaidjan și Georgia pentru a consolida cooperarea cu țările vecine (Georgia-EU cooperation). Paşi care fortifică relațiile dintre Georgia și UE este lansarea în 2009 a Parteneriatului Estic (EaP). În 2009, Georgia s-a alăturat Inițiativei Parteneriatului Estic care a fost lansată în cadrul Summit-ului de la Praga din 7 mai 2009. Georgia este implicată activ în cooperarea atât în dimensiunea bilaterală, cât și în cea multilaterală a Parteneriatului estic. Forumul Societății Civile reprezintă încă o componentă cheie a inițiativei Parteneriatului estic.

La fel, un moment care fortifică relațiile UE-Georgia este războiul ruso-georgian 2008. În contextul războiului ruso-georgian, UE a condamnat folosirea forței de către Rusia. La fel, în contextul anexării peninsulei Crimeea în 2014 de către Federația Rusă, relațiile UE- Georgia trec la o etapă superioară. În 2014, Parlamentul European a subliniat, în conformitate cu articolul 49 din Tratatul privind Uniunea Europeană, Georgia are o „perspectiva europeană" și poate aplica pentru a deveni membru al UE. Analizând evoluția relațiilor UE-Georgia, este de menționat faptul că un moment esențial îl constituie semnarea Acordului de Asociere (AA) în 2014. Intrarea în vigoare în 2016 a Acordului de Asociere UE- Georgia (ibidem). prevedea o cooperare de anvergură și o relație instituționalizată care, de asemenea, impunea Georgiei realizarea de reforme în conformitate cu acquis-ul european. De asemenea AA UE- Georgia reprezintă un pas care reflectă ambițiile Georgiei de a deveni membru cu drepturi depline al Uniunii Europene. Un alt pas care a fortificat relațiile Georgiei cu UE a fost acordarea din partea UE în 2017 a regimului liber de vize pentru cetățenii georgieni (Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community…). De asemenea, din punct de vedere economic, relațiile dintre Georgia și UE au crescut constant în ultimele două decenii, UE devenind cea mai mare destinație de export și sursă de importuri a Georgiei.

Emergența războiului ruso-ucrainean la data de 24 februarie, 2022 a accelerat relațiile dintre Georgia și Uniunea Europeană. Astfel, la data de 3 martie 2022, Georgia depune oficial cererea de aderare la Uniunea Europeană. Însă, spre deosebire de Ucraina și Republica Moldova, care au aplicat în aceeași perioadă, Georgia nu a obținut un aviz pozitiv din partea Comisiei Europene cu privire la cererea sa de integrare. Statele membre ale UE refuză acordarea statutului de țară candidată la aderarea la spațiul integraționist european și îi cer să depună eforturi suplimentare în atingerea obiectivelor

sale. În contextul în care la Tbilisi se stabileşte un guvern de orientare pro-rusă şi cu o multitudine de atacuri la adresa statului de drept. Totuşi, la data de 8 noiembrie 2023, Comisia şi-a revăzut poziţia, recomandând celor 27 de state membre ale UE să acorde Georgiei statutul de ţară candidat la aderare. Reuniţi pe 14 decembrie 2023 în Consiliul European , şefii de stat şi de guvern ai UE au decis să acorde Georgiei statutul de ţară candidată. Deşi în decembrie 2023 Consiliul European a acordat Georgiei statutul de candidat , procesul său de aderare la UE a fost între timp oprit din cauza acţiunilor luate de guvernul georgian în primăvara anului 2024 (EU relations with Georgia revisited).

De asemenea, având în vedere orientările politice ale partidului „Visul Georgian" aflat la putere, care a câştigat din nou alegerile legislative în octombrie 2024, procesul de obţinere a Georgiei a statutului de ţară candidată, a condiţionat îngheţarea acestuia. Acuzat de fraudă de către opoziţie, guvernul adoptase deja câteva măsuri controversate, printre care o lege care ar trebui să contracareze ingerinţa străină. Majoritatea experţilor consideră că Georgia merită statutul atât din motive geopolitice, cât şi tehnocratice. Actualmente, Georgia se confruntă cu acelaşi imperialism rus ca şi Ucraina şi, în ciuda stagnării, este în mod obiectiv încă un lider în ceea ce priveşte alinierea la UE. Într-adevăr, conform unui raport din 2021, care compară alinierea ţărilor din Balcanii de Vest şi din Caucazul de Sud, Georgia a obţinut un scor mai bun decât trei din şase candidaţi din Balcani, inclusiv şi un scor mai bun decât Republica Moldova şi Ucraina, atât la nivel economic, cât şi politic. Având în vedere climatul politic polarizat şi semnele tot mai mari de captare a statului în ţară, aşteptarea majorităţii experţilor georgieni că acordarea statutului de candidat ar putea oferi o motivaţie pentru continuarea reformei poate fi întâmpinată cu serioase îndoieli. Experienţele din Balcanii de Vest arată că încurajarea din partea UE prin crearea de stimulente poate fi eficientă numai dacă există deja un guvern orientat spre reformă. Prin urmare, există un argument pentru decizia UE din iulie 2022 de a nu acorda statutul de candidat Georgiei, atât pentru credibilitatea UE, cât şi pentru a nu menţine presiune asupra guvernului în procesul de reforme. În protestele care au urmat pe străzile din Tbilisi imediat după decizia UE, cetăţenii georgieni şi-au exprimat nemulţumirea faţă de guvernul lor pentru că nu şi-au asigurat statutul de candidat, arătându-şi înţelegerea pentru demersul UE ca urmare a eşecului guvernului de a îndeplini reforme.

Decizia UE de a nu acorda Georgiei statutul de candidat în 2022 s-a dovedit a fi cu atât mai justificată în contextul evoluţiilor de la începutul lunii martie 2023, când partidul „Visul Georgian" a încercat să promoveze o lege în parlamentul georgian, propusă de o fracţiune parlamentară apropiată de Guvernul, care ar eticheta organizaţiile şi societăţile civile drept agenţi străini atunci când primesc peste 20% din finanţarea lor din străinătate. Astfel de organizaţii, cum ar fi de exemplu cele axate pe apărarea drepturilor omului sau pe democraţie, vor fi ulterior supuse unor cerinţe rigide de raportare către guvernul georgian. În cazul nerespectării, acestea ar putea să se confrunte cu amenzi considerabile, indivizii riscând şi pedepse cu închisoarea. Parlamentarii, reprezentanţii „visului georgian"au susţinut că legea ar servi la limitarea influenţei străine în Georgia şi va funcţiona într-un mod similar cu o lege americană privind interferenţa străină. În practică, însă, aceasta mai mult se aseamănă cu Legea agenţilor străini din Rusia pe care Kremlinul a introdus-o în 2012 şi a însemnat sfârşitul începutului libertăţii de exprimare

și asociere. Legea ar fi făcut practic imposibilă activitatea organizațiilor societății civile, dacă nu ar fi fost contrarea care a urmat. Pe 8 și 9 martie, 2024 cetățenii georgieni au inundat străzile din Tbilisi pentru a protesta împotriva a ceea ce ei au descris drept „legea rusă" și au cerut retragerea acesteia. Liderii UE, la rândul lor, au arătat foarte clar că legea va fi diametral opusă căii de integrare a Georgiei în UE.

În al doilea rând, evoluțiile politice au demonstrat atât fragilitatea drumului Georgiei către UE, dar și orientarea pro-europeană a populației georgiene. Protestele de la Tbilisi de la începutul lunii martie 2024 au găsit sprijin în întreaga țară. Sprijinul general pentru UE a rămas ridicat în Georgia în ultimii ani, 85% dintre georgieni susținând UE în 2022 (ibidem). La data de 26 octombrie 2024, cetățenii georgieni au votat la alegerile parlamentare. Concluziile preliminare ale Misiunii internaționale comune de observare a alegerilor din Georgia condusă de Oficiul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR) au identificat mai multe deficiențe care au apărut într-un mediu tensionat și extrem de polarizat. Punctele slabe raportate includ , printre altele, modificările în legislația georgiană privind procesul electoral, compromisurile frecvente privind secretul votului, inconsecvențele procedurale, intimidarea și presiunea asupra alegătorilor care au afectat negativ încrederea publicului în proces. Aceste constatări preliminare confirmă necesitatea unei reforme electorale cuprinzătoare (Commission adopts 2024 Enlargement Package). Astfel, ca rezultat al venirii la conducere în Georgiei a partidului,, Visul Georgian", obținerea Georgiei a statutului de țară candidată este la moment ,,înghețată".

În contextul analizei relațiilor UE cu statele care aspiră să devină în viitor membri ai Uniunii, merită atenție și cazul *Macedoniei de Nord*, o țară fără ieșire la mare din Peninsula Balcanică, care împarte granițele cu Serbia, Bulgaria, Grecia, Albania și Kosovo. Cu o suprafață de aproape 26.000 km² și o populație de aproximativ 2 milioane, Macedonia de Nord este o țară bogată în moștenire culturală și diversitate istorică complexă. Macedonia de Nord a fost de fapt prima dintre cele 6 state din Balcanii de Vest careea i s-a acordat statutul de candidat la aderarea la UE în 2005. În timp ce Croația a reușit să adere la UE în 2013, Macedonia de Nord rămâne încă destul de departe de acest obiectiv. Disputa cu Grecia vecină cu privire la denumirea constituțională de atunci a țării Republica Macedonia a complicat cererea de aderare a tinerei țări la ONU deja la începutul anilor 1990, iar mai târziu a afectat semnificativ candidatura sa de aderare la UE și NATO. Țara a reușit să adere la ONU sub denumirea provizorie de „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei" (FYROM), dar vetoul grecesc de la sfârșitul anilor 2000 a împiedicat-o să deschidă negocierile de aderare la UE și NATO (*North Macedonia*).

Ca rezultat al semnării Acordului de Stabilizare și Asociere (ASA) la data de 20 martie 2004, Macedonia de Nord a fost recunoscută ca țară candidată la aderare în decembrie 2005. Primul raport anual privind situația din Macedonia de Nord a fost înaintat de Comisia Europeană pe data de 8 noiembrie 2006. Instituția a indicat că Macedonia de Nord este „ pe cale să îndeplinească criteriile politice " și că progresul economic a fost notabil. La fel ca Serbia și Muntenegru, la 19 decembrie 2009, Macedonia de Nord a obținut regimul liber de viză pentru cetățenii săi care călătoresc în spațiul european. În mai 2013, în urma unei revizuiri ulterioare, Parlamentul European a votat în favoarea deschiderii negocierilor de aderare a Macedoniei de Nord la spațiul

integraționist european. În luna octombrie a aceluiași an, Comisia și Parlamentul European au cerut Consiliului să decidă în favoarea acestei deschideri. Totuși, procesul s-a confruntat cu un șir de obstacole. În primul rând din cauza disputei asupra numelui țării, care durează din 1992. Grecia, una dintre regiunile căreia se numește și Macedonia, consideră că numele țării candidate are o revendicare teritorială asupra provinciei omonime. Oficial, țara este numită „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei" de către Uniunea Europeană până în iunie 2018. La această dată, țara și-a schimbat numele și a devenit „Macedonia de Nord" (acordul Prespa) pentru a avansa negocierile. Salutată de Consiliul Afaceri Generale al UE la 18 iunie 2019, această reformă nu convinge însă toate statele membre. În timp ce în aprilie 2018 Comisia Europeană a recomandat din nou deschiderea oficială a negocierilor de aderare, Consiliul a amânat această decizie până în toamnă. Pe data de 15 octombrie 2019, el nu a reușit să cadă de acord cu privire la deschiderea negocierilor: Franța și Țările de Jos s-au opus. Situația s-a deblocat în martie 2020, când Consiliul de Miniștri ai Afacerilor Europene și apoi Consiliul European s-au declarat în favoarea deschiderii negocierilor de aderare a Macedoniei de Nord la Uniune. Bulgaria, însă, din cauza disputelor lingvistice și culturale cu țara blochează, la rândul său, lansarea negocierilor. În iunie 2022, din cele 27de state membre ale UE, doar Bulgaria s-a opus, din cauza unei dispute bilaterale. În esență, aceasta este o dispută istorică cu implicații identitare, după cum subliniază o analiză a think tankului European Stability Initiative (ESI), care a încetinit considerabil procesul și a fost depășită doar cu prețul unui compromis discutat. În octombrie 2019, guvernul bulgar, condus de prim-ministrul de atunci Boyko Borisov, și-a stabilit condițiile pentru acceptarea începerii negocierilor. Este nevoie de o revizuire amănunțită a trecutului comun: o comisie comună ar trebui să stabilească că populația macedoneană este descendentă din populația bulgară și că după al Doilea Război Mondial a trecut printr-un proces de deconstrucție a identității sale, susținut de o narațiune robustă anti-bulgară (The struggle of North Macedonia for EU accession).

Pe 17 iulie 2022, Bulgaria și Macedonia de Nord au semnat un protocol bilateral, la inițiativa președinției franceze a Consiliului Uniunii Europene. Macedonia de Nord se angajează să modifice constituția țării (care necesită o majoritate de două treimi din deputații macedoneni) pentru a recunoaște bulgarii printre etniile care construiesc o națiune, cât și pentru a proteja drepturile minorităților din țară, pentru a modifica manualele școlare care conțin trimiteri negative la Bulgaria și să introducă discursurile instigatoare la ură drept infracțiuni în codul penal. De asemenea, în textul protocolului se prevedea ca limba macedoneana să devină o limbă oficială a UE. Această „eroare" de interpretare istorică ar trebui corectată cu o nouă versiune a trecutului comun, care să fie prezentată publicului și predată în școlile macedonene. Cererile bulgare au fost incluse în protocolul bilateral în șase puncte în 2021. Documentul a fost revizuit de echipa de experți din Birn Balkan. De asemenea, conform prevederilor protocolului, acesta conținea recunoașterea unei minorități bulgare pe teritoriul macedonean (aproximativ 120.000 de persoane, susține guvernul de la Sofia), lupta împotriva presupuselor discursuri de ură anti-bulgare, admiterea rădăcinilor etnice comune și chiar identitatea unor eroi naționali precum a fost -revoluționarul Goce Delcev, pe care atât bulgarii, cât și macedonenii îl consideră eroul lor național.

O propunere de compromis elaborată de guvernul de la Paris a fost aprobată mai întâi de parlamentul de la Sofia și apoi, cu mult mai multă rezistență, de cel de la Skopje. Printre altele, prevede un amendament la constituția macedoneană tocmai pentru a garanta recunoașterea și drepturile minorității bulgare. Poate tocmai din acest motiv „propunerea franceză" nu a mulțumit o parte a politicienilor și a populației din Macedonia de Nord, care amenință să submineze calea țării către Uniune. Odată cu semnarea protocolului final la data de 17 iulie 2022 de către miniștrii de externe ai celor două țări, cât și ca rezultat al retragerii dreptului de veto Bulgariei, Consiliul UE deschide oficial negocierile de aderare cu Albania și Macedonia de Nord pe data de 19 iulie 2022. Deschiderea negocierilor de aderare pentru țara balcanică, împreună cu Albania, vine după semnarea unui memorandum de înțelegere între guvernele macedoneană și bulgară, care – după soluționarea „chestiunii numelui" – a ținut întregul proces blocat (ibidem).

După „17 ani în sala de așteptare", începutul negocierilor a marcat un punct de cotitură în relațiile Macedoniei de Nord cu Uniunea Europeană. Procesul de aderare promite să fie unul lung. Un sondaj realizat de Institutul pentru Democrație în 2021, indică faptul că mai mult de două treimi dintre macedoneni sunt în favoarea aderării la UE. Aproximativ o treime dintre cei chestionați (ibidem), pe de altă parte, cred că aderarea Macedoniei de Nord la UE nu se va întâmpla niciodată. De asemenea, Raportul de progres al CE din 2023 a evidențiat preocupări semnificative cu privire la progresul Macedoniei de Nord, marcând o abatere de la evaluările pozitive din ultimii ani. Raportul îndeamnă țara să treacă de la sprijinul declarativ la acțiuni concrete, în special în domeniile reformei interne, a statului de drept și combaterea corupției. Totuși, Macedonia de Nord a înregistrat progrese în alinierea politicii sale externe la pozițiile UE, în special în răspunsul său cu referire la războiul Rusiei împotriva Ucrainei. Cu toate acestea, peisajul intern prezintă mai multe provocări. Sistemul judiciar este un domeniu special de îngrijorare, cu evaluări negative care evidențiază lipsa de independență și integritate, precum și susceptibilitatea la influența politică. Corupția rămâne o problemă omniprezentă, exacerbată de modificările legislative care au redus pedepsele pentru infracțiunile conexe. O altă problemă prezentă în Macedonia de Nord este polarizarea mediului politic, ceea ce duce la blocaje legislative și slăbirea instituțiilor democratice. Această polarizare a împiedicat funcționarea parlamentului, încetinind impulsul reformelor necesare pentru aderarea țării la UE (ibidem).

În contextul analizei relațiilor UE cu statele care tind să devină membri este și *Republica Moldova*.

Pentru o mai bună comprehensiune a relațiilor moldo-europene, influențate de războiul din Ucraina, apare necesitatea de a scoate în relievanță principalele evenimente prezente în dialogul Republica Moldova-UE. La un interval de aproximativ 9 ani de la semnarea Acordului de Asociere de către Republica Moldova în cadrul celui de-al III-lea Summit al Parteneriatului Estic (Cebotari, 2020), care a avut loc pe 28-29 noiembrie 2013 la Vilnius, dialogul dintre Republica Moldova și UE a trecut la o etapă superioară (Cebotari, 2023).

În circumstanțele războiului din Ucraina, la două zile distanță de Ucraina (la data de 28 februarie, Ucraina a solicitat aderarea la UE, iar a doua zi, pe 1 martie 2022, europarlamentarii au aprobat cu o majoritate de 637 de voturi rezoluția care oferă Ucrainei o per-

spectivă european), Georgia și Republica Moldova, au depus cereri de aderare la Uniune. Pentru aceste țări, statutul de țară candidată servește drept scut politic de protecție față de Rusia, care nu a agreat niciodată apropierea statelor Trio-ului Asociat al Parteneriatului Estic de UE (Analiză. Integrarea Ucrainei, Georgiei și a Republicii Moldova în UE).

Pasul care a apropiat Republica Moldova de UE a fost semnarea la data de 3 martie de către Președinta Maia Sandu a cererii privind aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană. De asemenea, cererea a mai fost semnată de către președintele Parlamentului Igor Grosu și de către prim-ministra Natalia Gavrilița, fiind transmisă președintelui francez Emmanuel Macron, lider al țării care deține președinția rotativă a Uniunii Europene (Ursu; Popescu). În acest context, este de menționat discursul Șefei statului conform căruia „cetățenii Republicii Moldova demonstrează lumii că sunt un popor matur" și că nu permit „tiraniei să se instaleze în țară, ... că vom trăi după reguli atunci când am apărat democrația la alegeri" (Maia Sandu a semnat cererea de aderare a Republicii Moldova la UE). În acest context se înscriu și declarațiile ex-ministrului de Externe, Nicu Popescu, conform căruia „această procedură este una istorică și un pas de importanță majoră pentru țara și societatea noastră, este un pas în direcția păcii. Pentru Republica Moldova aderarea la Uniunea Europeană este o manieră de a asigura pacea, stabilitatea și libertatea țării noastre" (Ursu; Popescu).

Astfel, data 3 martie 2022 pentru Republica Moldova este una istorică, este data când a fost depusă oficial cererea de aderare la Uniunea Europeană. Acest pas marchează o schimbare semnificativă în relațiile dintre Republica Moldova și UE, întrucât Republica Moldova a demarat în mod oficial procesul de aderare la UE. Această evoluție a relațiilor va avea un efect semnificativ asupra cerințelor UE pentru Republica Moldova și asupra abordării Republicii Moldova față de Uniunea Europeană. Chiar dacă Acordul de Asociere existent între Republica Moldova și UE este foarte exigent, cererea de aderare a Republicii Moldova va ridica cerințele la un nivel superior. Cererea a fost depusă în temeiul articolului 49 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), care prevede că „*orice stat european care respectă valorile menționate la articolul 2 și care se angajează să le promoveze poate solicita să devină membru al Uniunii*". De asemenea, Acordul de Parteneriat şi Cooperare între Comunităţile Europene şi statele lor membre, pe de o parte, şi Republica Moldova, pe de altă parte, și care recunosc aspirațiile europene și alegerea europeană a Republicii Moldova;

Un moment nu mai puțin important în fortificarea relaiilor moldo-europene în contextul războiului din Ucraina a fost înaintarea chestionarului Comisiei Europene cu privire la cererea de aderare la UE Republicii Moldova (Expert: Chestionarul e o treaptă). După primirea cererii Moldovei, Consiliul a invitat Comisia Europeană să prezinte avizul său privind cererea Moldovei, ca prim pas al UE în procesul de aderare. Pentru a putea redacta un astfel de Aviz, Comisia a prezentat un Chestionar detaliat Republicii Moldova. Pe baza răspunsurilor la Chestionar, care au fost elaborate și transmise de către Republica Moldova, Comisia a emis avizul său cu următoarele recomandări:

1. De a recomanda acordarea statutului de țară Candidată pentru Moldova și posibilitatea Moldovei de a începe negocierile de aderare sau –
2. De a recomanda acordarea statutului de Candidat, dar numai după îndeplinirea unor condiții specifice de către Moldova.

Statele Membre ale UE au luat decizia cu privire la cererea de aderare a Republicii Moldova la UE, hotărând în unanimitate, pe baza Avizului Comisiei. Odată ce Republica Moldova a primit statutul de țară Candidată, a fost stabilită data deschiderii negocierilor de aderare la UE (ibidem). Chestionarul Comisiei este primul pas crucial în procesul de aderare la UE, care va demonstra disponibilitatea Republicii Moldova de a reacționa prin răspunsuri prompte și precise. Chestionarul, conform poziției oficialilor europeni, trebue să fie perceput ca o imagine a Republicii Moldova la momentul specific al trimiterii răspunsului, nici mai mult, nici mai puțin. Ultimele Chestionare elaborate pentru țările din Balcanii de Vest conțineau 2500-3000 de întrebări fiecare. Acestea au reprezentant un instantaneu a modului în care funcționa fiecare țară și cât de aproape era fiecare țară de îndeplinirea cerințelor de aderare la UE în momentul în care au trimis răspunsurile la Chestionar. Pentru Republica Moldova, numărul de întrebări a fost mai mare, pentru a se potrivi circumstanțelor specifice țării. Întrebările sunt multistratificate și au necesitat implicarea întregii administrații de stat și numeroase consultări între diverse instituții de stat. Ulterior, vor fi trimise întrebări suplimentare de monitorizare pentru a clarifica răspunsurile Republicii Moldova. Răspunsurile au oferit Comisiei Europene o imagine clară a pregătirii Moldovei de a purta negocierile de aderare și a capacităților administrației Moldovei. Incapacitatea de a răspunde la o întrebare sau timpul prea îndelungat de transmitere a răspunsurilor la chestionar va fi, de asemenea, un indiciu al lipsei de capacități a Republicii Moldova.

De asemenea, Chestionarul a fost structurat astfel încât să respecte formatul negocierilor de aderare, care sunt organizate astfel încât să includă criteriile de aderare de la Copenhaga din 1993:

1) criterii politice: stabilitatea instituțiilor care garantează democrația, statul de drept, drepturile omului și respectarea și protecția minorităților;
2) criterii economice: o economie de piață funcțională și capacitatea de a face față concurenței și forțelor pieței; și
3) capacitatea de a-și asuma obligațiile care rezultă din calitatea de membru al UE, inclusiv capacitatea administrativă și instituțională de a pune în aplicare în mod eficient întregul acquis al UE (organizat în peste 30 de capitole de negociere).

Astfel, la data de 11 aprilie, 2022, la Luxemburg, Comisarul pentru vecinătate și extindere Olivér Várhelyi i-a înmânat viceprim-ministrului, ministrului afacerilor externe și integrării europene Nicu Popescu chestionarul Comisiei Europene cu privire la cererea de aderare la UE a Republicii Moldova. Răspunsurile care vor fi oferite întrebărilor din acest chestionar vor reprezenta radiografia situației de moment din țara noastră, arătând nivelul de pregătire pentru aderarea la Uniunea Europeană și, în același timp, vor evidenția domeniile unde sunt necesare eforturi suplimentare. Astfel, conform declarațiilor lui N. Popescu, „ Republica Moldova își accelerează parcursul european. Am reiterat că suntem parte a Europei nu doar geografic, dar și prin identitatea pe care o purtăm, valorile pe care le împărtășim, prin limba română, limba oficială a UE pe care o vorbim și prin istoria comună pe care o avem”.

Conform poziției șefului diplomației Republicii Moldova, din momentul recepționării chestionarului urmează o perioadă de muncă intensă, menționând că instituțiile statului sunt pregătite pentru a furniza informațiile necesare în cel mai scurt timp. Totodată, ofi-

cialul moldovean a comunicat despre implicarea în procesul de completare a chestionarului nu doar a autorităţilor, ci şi a societăţii civile având în vedere faptul că aderarea la Uniunea Europeană reprezintă un proiect de ţară care vizează viitorul fiecărui cetăţean. „Odată în plus dorim să demonstrăm că suntem o ţară în care democraţia funcţionează, reformele sunt posibile, procesele de transformare dau rezultate iar viitorul nostru european este ireversibil" (Ministrul Nicu Popescu...).

Întrebările primite au fost împărţite între instituţiile din cadrul grupurilor de lucru nou-înfiinţate (care vor fi transformate ulterior în grupuri de negociere), astfel încât toate organismele/actorii competenţi să îşi poată aduce contribuţia la fiecare întrebare în parte. Răspunsul la o singură întrebare a necesitat activitatea mai multor instituţii care, de comun acord, au oferit un răspuns comun şi unitar la întrebarea respectivă. Toate răspunsurile din cadrul unui capitol ar trebui să fie sincronizate şi ar trebui definit un răspuns comun pentru întregul capitol. Toate capitolele ar trebui să fie sincronizate de către instituţia care conduce întregul proces. Răspunsurile finale ar trebui să fie adoptate de către Guvern şi apoi trimise Comisiei Europene de la Bruxelles. Răspunsurile la toate întrebările pot însuma aproximativ 8.000-10.000 de pagini.

De asemenea, toate răspunsurile (pregătite mai întâi în limba română) au fost traduse apoi de către Republica Moldova în limba engleză. În cazul în care traducerea nu va fi făcută în mod corespunzător, calitatea răspunsurilor Republicii Moldova va avea de suferit şi/sau va fi inexactă. În plus, toată legislaţia Republicii Moldova (în primul rând legile şi unele regulamente) care stau la baza răspunsurilor trebuie, de asemenea, au fost traduse în limba engleză şi ataşate la răspunsuri. Prin urmare, Guvernul Republicii Moldova ar trebui să înfiinţeze un serviciu/unitate de traducere care să coordoneze şi să asigure traducerea de calitate a răspunsurilor la chestionar şi a legislaţiei relevante şi, ulterior, pentru toate documentele legate de negocierile de aderare. Cererea de aderare la UE şi Chestionarul care rezultă din aceasta reprezintă începutul unui nivel complet diferit şi mai larg de relaţii cu Uniunea Europeană.

Din 2014, Republica Moldova implementează Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană. Dacă va exista sprijinul politic necesar (care să recunoască faptul că răspunsul la viitorul Chestionar este o prioritate strategică pentru Republica Moldova) şi dacă toate pregătirile administrative necesare vor fi efectuate în lunile următoare (inclusiv înfiinţarea grupurilor de lucru şi organizarea procesului de traducere), atunci nu există motive să ne îndoim că Republica Moldova poate îndeplini această etapă cu mult succes ca şi multe dintre ţările anterioare. Proiectul de asistenţă tehnică finanţat de UE „Sprijin pentru dialogul politic structurat, coordonarea implementării Acordului de asociere (AA) şi îmbunătăţirea procesului de aproximare legală în Republica Moldova" oferă sprijinul necesar, pe baza experienţei acumulate în urma răspunsurilor la ultimul Chestionar, precum şi pe baza reorganizării interne din diferite ţări din Balcanii de Vest (Cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană).

Un pas nu mai puţin important în relaţiile moldo-europene a fost vizita de lucru din perioada 17-18 mai, a şefei statului la Bruxelles şi Paris, în cadrul căreea Maia Sandu a avut întrevederi cu preşedintele Franţei, prim-ministrul Regatului Belgiei şi cu preşedinta Legislativului UE (Baciu A) . Discursul Maiei Sandu, preşedinta Republicii Moldova, ţinut la data de 18 mai, în cadrul Parlamentului European de la Bruxelles, re-

prezintă dezideratul și aspirațiile europene a Republicii Moldova (Statutul de candidat la aderare ar fi ideea națională care ar coagula moldovenii).

În contextul obținerii de către Republica Moldova a statutului de candidat la aderarea la UE, merită atenție și discuția avut la data de 31 mai, 2022 a premierului României, Nicolae Ciucă cu președinta Comisiei Europene, Ursula von der Leyen și cu președinta Parlamentului European, Roberta Metsola. În cadrul acestor discuții s-a subliniat importanța emiterii de către Comisia Europeană a unei opinii pozitive la cererea de aderare la UE a Republicii Moldova. De asemenea, oficialul român a cerut executivului de la Bruxelles să recunoască perspectiva de integrare europeană a Chișinăului și să recomande statutul de candidat la aderare la Uniunea Europeană. Un alt subiect de discuție a vizat importanța susținerii active, de către Uniunea Europeană, a parcursului european al Republicii Moldova, precum și a reformelor inițiate de președinta Republicii Moldova, Maia Sandu" (Bolotnicov, 2022). Pe fundalul războiului din Ucraina, Chișinăul a fost vizitat de mai mulți oficiali europeni, inclusiv înaltul reprezentant al UE pentru afaceri externe Josep Borrell și comisarul european pentru extindere Oliver Varhelyi.

Data de 19 mai, 2022 pentru Republica Moldova este una importantă. Este data când Parlamentul European a adoptat raportul anual privind implementarea Acordului de Asociere UE-Republica Moldova, cu 512 voturi „pentru", 43 de voturi „împotrivă" şi 39 de abţineri. Raportul include un apel la Uniunea Europeană să furnizeze mai mult sprijin strategic Moldovei după depunerea cererii de aderare la blocul comunitar.

Motivată de invazia Rusiei în Ucraina, cererea oficială a Republicii Moldova de aderare la UE de pe 3 martie a fost salutată de către eurodeputaţi, întrucât aceasta confirmă drumul european al ţării. Astfel, în conformitate cu articolul 49 din TEU şi „pe baza meritelor", eurodeputații au făcut apel la instituţiile UE de a acorda Republicii Moldova statutul de ţară candidată. Între timp, însă, conform opiniei acstora, Uniunea Europeană şi Republica Moldova ar trebui că continue să lucreze la integrarea ţării în piaţa unică a UE.

Analizând textul Rezoluţiei, este de menționat faptul că aceasta face apel la Comisia Europeană de a ajuta Republica Moldova în pregătirea unei strategii credibile pentru perioada de preaderare la UE. De asemenea, eurodeputaţii au atras atenţia asupra necesităţii acordării unui ajutor strategic mai mare Republicii Moldova, în special prin înființarea unui grup de sprijin al Comisiei, similar cu cel existent pentru Ucraina. Raportul subliniază, de asemenea, că cererile de aderare ale Ucrainei, Republicii Moldova şi Georgiei deschid un nou capitol în integrarea lor europeană, care ar trebui să fie caracterizat de eforturile întărite de implementare ale acordurilor de asociere şi ale componentelor de liberalizare a schimburilor. De asemenea, eurodeputaţii și-au exprimat îngrijorarea față de incidentele de securitate din regiunea separatistă Transnistria, condamnându-le ca pe nişte acte periculoase de provocare. Astfel, eurodeputații s-au pronunțat pentru o soluţionare paşnică a conflictului din Transnistria, bazat pe suveranitatea şi integritatea teritorială ale Republicii Moldova, considerând că „UE trebuie să acorde urgent Republicii Moldova şi Ucrainei statutul de ţări candidate" (Chirtoc, 2022).

Textul Rezoluției afirmă că Republica Moldova a fost afectată în mod disproporționat de războiul rusesc din Ucraina. Acest lucru se datorează în principal sosirii a peste 450.000 de refugiați ucraineni de la începutul invaziei – dintre care aproape 800.000

au rămas în Republica Moldova- dar și din cauza diminuării schimburilor comerciale și a creșterii prețurilor la energie și transport. În acest scop, eurodeputații solicită UE să ofere mai mult sprijin țării, și anume prin intermediul unei noi asistențe macrofinanciare, al unor măsuri suplimentare de liberalizare a transporturilor și a comerțului și al unui sprijin continuu pentru gestionarea refugiaților și în scopuri umanitare.

În contextul războiului Rusiei împotriva Ucrainei, Parlamentul a salutat cererea oficială a Republicii Moldova de aderare la UE depusă pe 3 martie 2022 și a afirmat că UE trebuie să îi acorde statutul de țară candidată, în conformitate cu articolul 49 din TUE și „pe baza meritelor". Între timp, însă, Uniunea Europeană și Republica Moldova ar trebui să își continue eforturile de integrare a țării pe piața unică a UE și de consolidare a cooperării sectoriale. De asemenea, eurodeputații au solicitat Comisiei Europene finalizarea rapidă a evaluării cererii și oferirea Republicii Moldova a asistenței depline pe durata acestui proces, afirmând că autoritățile moldovene se află pe calea bună prin adoptarea unor reforme-cheie, în special în ceea ce privește democrația, statul de drept și drepturile omului. De asemenea, Parlamentul subliniază că este inacceptabil ca Rusia să folosească aprovizionarea cu gaze ca armă pentru a exercita presiuni politice asupra Republicii Moldova, pentru a influența traiectoria politică și orientarea geopolitică a țării, în special după recenta instalare a guvernului pro-vest al țării. Deputații solicită Comisiei și țărilor UE să sprijine Moldova în asigurarea independenței sale energetice, a conectivității, a diversificării și a eficienței sale energetice, precum și în accelerarea dezvoltării surselor regenerabile de energie (PE: UE trebuie să acorde Republicii Moldova statutul de țară candidată la aderare).

Prin decizia „istorică" luată în unanimitate de către liderii UE, Ucraina și Republica Moldova au primit statutul de țări candidate la aderarea la UE. Prin acordarea statutului de candidat pentru Ucraina și Republica Moldova s-a schimbat paradigma lărgirii UE, iar politica de extindere a primit un nou implus, calificând decizia liderilor UE drept „un mare pas" și un demers istoric. Deși Republica Moldova a primit la data de 23 iunie 2022, statutul de țară candidată pentru aderarea la Uniunea Europeană (UE), acest statut nu oferă calitatea de stat membru al UE, întrucât e nevoie ca Moldova să îndeplinească o serie de condiții de aderare, precum și să aplice legislația europeană în toate domeniile. Experții în domeniul relațiilor internaționale și integrării europene menționează că parcursul european al Republicii Moldova este anevoios și că, în contextul provocărilor cu care se confruntă UE, dar și țările cu statut de candidat la aderare, poate dura o perioadă nedefinită. Odată cu obținerea statutului de țară candidat la aderarea la UE, sarcinile guvernanților sunt multiple, însă în mod inevitabil sau din neștiință, unele responsabilități majore pot fi omise, ori, pur și simplu, să fie considerate neesențiale, ceea ce ar fi o eroare majoră. Aici nu ne vom referi la ale scăpări care par, în aparență, neînsemnate întrucât nu sunt expuse, în mod expres, în angajamentele ferme pe care Republica Moldova și le asumă în acest context. Astfel, țara riscă să rămână captiva statutului de candidată la integrare și peste 30-50 de ani. UE a acordat acest statut din 2 considerente: existența unei guvernări proeuropene- PAS și prezența în regiune a războiului din Ucraina ca antidot politic împotriva agresiunii ruse în statul vecin (Conțu, 2020).

Un moment unic în istoria țării și o recunoaștere a eforturilor colective depuse în ultimii doi ani și a valorilor comune împărtășite de Republica Moldova o constituie lansa-

rea oficială a negocierile de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană la data de 25 iunie 2024, la Bruxelles, reprezentând (ibidem). Acest eveniment este urmarea unei decizii a Consiliului European din 14-15 decembrie 2023 de a deschide negocieri de aderare cu Republica Moldova și a aprobării de către Consiliu, la 21 iunie, a cadrului de negociere pentru negocierile cu Republica Moldova, în concordanță cu metodologia de extindere revizuită. Deschiderea negocierilor de aderare la doar doi ani de la acordarea statutului de țară candidată este o dovadă a faptului că Republica Moldova este hotărâtă să îndeplinească agenda de reforme a UE. Astfel, UE și-a reiterat condamnarea fermă a războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei și și-a afirmat disponibilitatea de a continua să ofere tot sprijinul relevant Republicii Moldova și poporului său în abordarea provocărilor legate de război și să consolideze reziliența, securitatea și stabilitatea țării în fața acțiunilor hibride ale Rusiei.

De asemenea, UE a subliniat că Republica Moldova este deja un partener apropiat al său. Acordul de asociere al Republicii Moldova cu UE, care include și ampla zonă de liber schimb aprofundată și cuprinzătoare, a intrat în vigoare în 2016 și este aplicat cu titlu provizoriu din 2014. Acesta stă la baza unei cooperări extinse între UE și Republica Moldova într-o gamă largă de domenii. La 21 mai 2024, Republica Moldova a semnat un parteneriat pentru securitate și apărare cu UE, primul de acest tip încheiat vreodată cu o țară parteneră. UE a invitat acum Comisia să continue să evalueze stadiul de pregătire al Republicii Moldova în vederea deschiderii negocierilor în domenii specifice și să identifice chestiunile susceptibile a apărea în cadrul negocierilor, începând cu grupul tematic al elementelor fundamentale care, în conformitate cu cadrul de negociere, va fi deschis mai întâi. În calitate de viitor stat membru, se așteaptă din partea Republicii Moldova să adere în continuare la valorile menționate la articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană, și anume respectarea demnității umane, a libertății, a democrației, a egalității și a statului de drept, precum și respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților (UE deschide negocieri de aderare cu Republica Moldova). Procesul de integrare la UE a început pentru Republica Moldova în 2014, odată cu semnarea Acordului de Asociere RM-UE, și a trecut prin câteva etape imporante. Durata negocierilor depinde de viteza implementării reformelor, după care rămâne de parcurs un anumit număr de pași (Moldova începe negocierile de aderare la UE).

Deschiderea acestor discuţii este rezultatul unui acord greu obţinut între 27 de ţări ale UE, care au fost nevoite să-şi folosească ingeniozitatea pentru a convinge cea de-a 27-a, Ungaria, să nu blocheze procesul. Premierul ungar s-a opus vehement oricăror discuţii de aderare cu Ucraina, considerând că ţara nu este pregătită, blocând, de asemenea, orice ajutor militar european pentru Kiev. În pofida faptului că Orban a părăsit masa negocierilor la summitul liderilor UE-27 din decembrie, cei 26 de omologi ai săi au decis să deschidă negocieri de aderare cu Kievul şi Chişinăul (Republica Moldova şi Ucraina încep astăzi oficial negocierile de aderare cu UE).

După deschiderea oficială a conferinţei interguvernamentale, negociatorii vor analiza mai întâi legislaţia celor două ţări pentru a verifica dacă este compatibilă cu cea a UE. Această etapă, cunoscută sub numele de „screening” în limbajul Bruxellesului, durează în mod normal între unul şi doi ani, au explicat sursele diplomatice. Dar în cazul Ucrainei sau al Republicii Moldova, lucrurile vor merge mai repede, deoarece

„avem deja o idee destul de clară” asupra situaţiei, a subliniat acest diplomat european, vorbind sub rezerva anonimatului. Cu toate acestea, vor trece câteva săptămâni, dacă nu chiar luni, până când diferitele capitole de negociere vor fi efectiv deschise. Şi este puţin probabil ca acestea să fie deschise înainte de sfârşitul acestui an: la 1 iulie, Ungaria, care nu are prea mult entuziasm pentru primirea Ucrainei, preia preşedinţia semestrială a Consiliului UE, ce reuneşte miniştrii celor 27 de state membre. Şefii de stat şi de guvern ai Uniunii Europene deschiseseră calea pentru astfel de negocieri de aderare la mijlocul lunii decembrie 2023. Cu toate acestea, Ungaria a amânat până acum deschiderea oficială a negocierilor cu Kievul, considerând că nu sunt întrunite condiţiile. La 7 iunie, Comisia Europeană a considerat că Ucraina şi Republica Moldova au îndeplinit acum toate condiţiile prealabile pentru aderare. Executivul european a cerut Kievului să ia măsuri pentru a combate corupţia şi deţinerea oligarhilor. De asemenea, Comisia a cerut să se acorde o mai mare atenţie minorităţilor, o măsură solicitată insistent de Budapesta din cauza prezenţei unei comunităţi maghiare în Ucraina. UE a acordat Ucrainei statutul de ţară candidată în iunie 2022, într-un gest extrem de simbolic, la câteva luni după începutul războiului declanşat de Moscova, precum şi Republicii Moldova vecine. Deschiderea negocierilor este doar o etapă a unui proces de aderare lung şi anevoios. Ucraina, o ţară cu o populaţie de peste 40 de milioane de locuitori şi o mare putere agricolă, se confruntă cu o serie de provocări pentru a adera la UE, începând cu problema ajutorului financiar. La rândul său, UE intenţionează să se reformeze pentru a face faţă acestei extinderi şi pentru a-şi îmbunătăţi guvernanţa şi procesul decizional, care este deja adesea complex cu 27 de state membre (The European Union and Montenegro).

Nu mai puțin interes pentru analiza relațiilor Uniunii Europene cu statele pretendente la aderarea la spațiul integraționist european prezintă cazul *Muntenegrului*. Perspectiva europeană a Muntenegru fost reafirmată de Consiliu în iunie 2006, după recunoașterea independenței țării de către statele membre ale UE. La data de 21 mai 2006, muntenegrenii au votat în favoarea independenței fostei republici iugoslave, până atașată Serbiei, independență pe care Uniunea Europeană a recunoscut-o la 12 iunie 2006 (*Document 22007A1228(01*). În procesul stabilirii și fortificării relațiilor cu UE, pe 15 octombrie 2007, a fost semnat un Acord de Stabilizare și Asociere (ASA) între UE și Muntenegru (Dzanik, 2013). Acesta din urmă a intrat în vigoare la data de 1 mai 2010. Prin actul de semnare a Acordului de Stabilizare și Asociere, Muntenegru a convenit în mod oficial asupra unei asocieri cu Uniunea Europeană și cu statele sale membre, acceptând astfel responsabilitatea pentru viitorul său european.

Momentul care fortifică relația UE- Muntenegru este înaintarea oficială la data de 15 decembrie 2008 de către prim-ministrul Milo Đukanović a cererii privind aderarea la spațiul integraționist european.. La fel ca Serbia și Macedonia de Nord, Muntenegru a obținut la 19 decembrie 2009 o liberalizarea regimului de viză pentru cetățenii săi care călătoresc în Europa. În decembrie 2010, statele membre au acordat țării statutul de candidat oficial pentru aderare, în urma unei recomandări a Comisiei Europene . Cu toate acestea, eforturile Muntenegrului rămân necesare în ceea ce privește drepturile fundamentale, precum lupta împotriva discriminării, libertatea de exprimare sau situația persoanelor strămutate din Croația, Bosnia-Herțegovina sau Kosovo.

La 12 octombrie 2011, Comisia Europeană a emis un aviz favorabil cu privire la deschiderea negocierilor oficiale de aderare. După aprobarea de către statele membre, la 29 iunie 2012, au fost deschise oficial negocierile pentru aderarea Muntenegrului. De asemenea, un moment remarcabil în relațiile UE- Muntenegru este poziția Parlamentului european, care, la data 22 ianuarie 2013 a salutat reformele întreprinse și progresele înregistratede către stat în direcția aderării. Cu toate acestea, Parlamentul a solicitat încurajat efectuarrea a mai multor acțiuni în ceea ce privește protecția libertății presei, drepturile femeilor și egalitatea de gen, precum și intensificarea luptei împotriva corupției și crimei organizate. În acest context merită atenție avizul favorabil din 2010 emis de către Comisie cu privire la cererea Muntenegrului. Comisia a identificat 7 priorități cheie pe care Muntenegru, în scopul începerii negocierilor, ar trebui să le realizeze. La fel Consiliul a acordat Muntenegrului statutul de țară candidată la aderare, lansând în decembrie 2011 procesul privind negocierile de aderare. Astfel, oficial, negocierile de aderare a Muntenegru au început la 29 iunie 2012. Pe data de 6 februarie 2018, Comisia Europeană a indicat că aderarea Muntenegrului ar putea deveni realitate până în 2025, la fel ca și în cazul Serbiei. „ Această perspectivă va depinde, în cele din urmă, de existența unei voințe politice puternice, de implementarea unor reforme eficiente, de durată și de soluționarea definitivă a disputelor cu vecinii săi". Corupția și sistemul judiciar sunt încă în vizorul Bruxelles -ului. După opt ani de negocieri, toate cele 33 de capitole examinate au fost deschise, dintre care 3 sunt închise provizoriu: Știință și cercetare, Educație și cultură și Relații externe. În 2024, Muntenegru a anunțat că urmărește o aderare efectivă până în 2028 care, potrivit declarațiilor președintei Comisiei Europene, Ursula von der Leyen , este un obiectiv „ atins ".

Sub noul său guvern, Muntenegru și-a deblocat procesul de aderare. Deși țara se confruntă cu multe obstacole, acum reprezintă cea mai bună oportunitate pentru UE de a recăpăta impulsul pentru extinderea în Balcanii de Vest. Prin implementarea reformelor, Muntenegru își arată angajamentul față de Uniunea Europeană. În comparație cu celelalte țări candidate, Muntenegru a avansat cel mai mult în acest proces. După procesul de stagnare, Muntenegru este prima țară care a trecut prin acest proces de aderare, care a fost modificat prin adoptarea noii Metodologii la începutul anului 2020. Această nouă metodologie a adus noi criterii și evaluări mai riguroase, asigurând astfel o evaluare mai amănunțită a progresului în special în aceste domenii legate de capitolele 23 și 24. Avizul pozitiv confirmă faptul că Muntenegru a reușit să îndeplinească toate cerințele înaintate de către UE, ceea ce îi consolidează și mai mult calitatea de membru deplin în Uniunea Europeană (Dzanik, 2013).

Cu toate acestea, primirea avizului pozitiv înseamnă doar că Muntenegru trebuie să lucreze și mai mult la procesul de reformă și că acesta este doar un punct pe această cale. Acesta este, de asemenea, mesajul țărilor UE la Conferința interguvernamentală, că, în continuare, Muntenegru ar trebui să își mențină atenția pe integrarea în UE și să aibă același angajament față de reforme ca în perioada anterioară (Mirkovic, 2024). Potrivit Ministerului Afacerilor Europene din Muntenegru, dintr-un total de 102 obligații definite în Programul de aderare a Muntenegrului la Uniunea Europeană 2024-2027, 50 au fost implementate în prima jumătate a anului 2024. În aceeași perioadă, au fost adoptate un număr semnificativ de legi și statute (în total 28 de legi și 28 de statute,

ceea ce reprezintă 61% și 57% față de planul de adoptare a cadrului legislativ, respectiv) (ibidem). Pe lângă legile care au constituit o condiție pentru obținereaavizului pozitiv, au fost adoptate și alte legi semnificative pentru procesul de reformă. Aceste legi se referă la reglementarea diferitelor domenii, cum ar fi: securitatea informațiilor, securitatea aprovizionării cu derivate petroliere, managementul deșeurilor, inventarul agricol... De asemenea, cadrul strategic a fost îmbunătățit prin introducerea de strategii în domeniul combaterii corupției, ocuparea forței de muncă, îmbunătățirea protecției și sănătății la locul de muncă, proprietatea intelectuală a Muntenegrului, incluziunea socială a romilor și egiptenilor, îmbunătățirea calității vieții persoanelor LGBTI din Muntenegru. Pe lângă acestea, Muntenegru a adoptat o serie de alte documente pentru a îmbunătăți situația în domeniul gestionării integrate a frontierelor, prevenirii și reprimării terorismului, spălării banilor și finanțării terorismului, Planul de acțiune Schengen, precum și lupta împotriva traficului de droguri. Toate aceste reforme realizate de către Muntenegru, reprezintă o bază excelentă pentru continuarea implementării procesului de reformă și îmbunătățirea situației în direcția integrării în UE. Eforturile continue de armonizare a legislației interne cu acquis-ul UE, precum și dedicarea față de îndeplinirea standardelor europene, permit Muntenegrului să intre în următoarea fază a procesului de aderare cu mai multă stabilitate și pregătire. Această bază nu numai că sprijină progresele viitoare către aderare, dar întărește și capacitățile instituționale și reziliența generală a țării în a face față provocărilor viitoare pe calea integrării europene. Aderarea Muntenegrului, ca și a altor țări, are o importanță deosebită pentru stabilitatea Europei, mai ales în condiții de tensiune și instabilitate geopolitică. Cu toate acestea, de la izbucnirea războiului din Ucraina, UE s-a concentrat mai mult pe zona Balcanilor de Vest, ceea ce nu a fost în anii precedenți. Intensificarea activităților UE în domeniul integrării Balcanilor de Vest a devenit deosebit de pronunțată în timpul războiului din Ucraina, ceea ce arată atenția sporită a Uniunii pentru stabilizarea și integrarea acestei regiuni în structurile europene (ibidem). În timp ce obiectivul principal al Muntenegrului – și un mesaj atrăgător pentru unii parteneri europeni – este să devină cel de-al 28-lea stat membru al UE până în 2028, o altă provocare evidentă pentru perspectivele Muntenegrului este reprezentată de lipsa capacității umane și a expertizei tehnice în administrația sa publică. În unele cazuri, acest lucru este abordat prin reangajarea funcționarilor publici din guvernele anterioare ale Partidului Democrat al Socialiștilor (DPS) (Nič ; Bechev; Maillard, 2024).

Transferul dramatic de putere la Belgrad, care a avut loc în octombrie 2000, a deschis ușa tranziției politice și economice în *Serbia* și a deschis calea pentru modificarea orientării politicii externe a Serbiei. Coaliția pro-occidentală, venită la putere după alegerile prezidențiale din Serbia, a acordat cea mai mare prioritate integrării europene a Serbiei. Relațiile dintre Uniunea Europeană și Serbia în epoca post-Milosevic nu s-au redus doar la asistență financiară europeană pentru Serbia. Tranziția politică din Serbia din toamna anului 2000 a dus la schimbarea relațiilor politice dintre Bruxelles și Belgrad. Un segment cheie de „reconfigurare" a relațiilor dintre Belgrad și Bruxelles după octombrie 2000 îl cconstituie inițierea procesului de aderare a Serbiei la Uniunea Europeană. Cu toate acestea, orientarea pro-europeană a elitei politice sârbe nu a fost suficientă pentru ca Serbia să înceapă parcursul european. Decizia Bruxelles-ului de a continua procesul de extindere și de a include țările din Balcanii de Vest a fost o condiție

prealabilă pentru a începe integrarea europeană a Serbiei. În decembrie 2002, Consiliul European de la Copenhaga a subliniat perspectiva europeană a statelor din Balcanii de Vest, inclusiv a Serbiei în „structurile europene" și „aderarea lor finală la Uniune" drept o prioritate înaltă a Uniunii Europene. În plus, Consiliul Afaceri Generale și Relații Externe a declarat pe agenda de la Salonic sprijinul Uniunii Europene pentru țările din regiune prin continuarea „colaborării strânse cu țările din Balcanii de Vest pentru a consolida în continuare a pacea și pentru a promova stabilitatea, democrația, respectarea legii, a drepturilor omului și ale minorităților". În plus, agenda de la Salonic a subliniat necesitatea unor reforme fundamentale în țările din regiune, precum combaterea crimei organizate și a corupției, dezvoltarea unei economii de piață moderne și îmbunătățirea cooperării regionale. De asemenea, în iunie 2003, Consiliul European și-a reafirmat politica față de Balcanii de Vest subliniind sprijinul pentru perspectiva europeană a țărilor din regiune „odată ce acestea îndeplinesc criteriile stabilite". Consiliul European de la Salonic a confirmat „agenda de la Salonic pentru Balcanii de Vest" și a subliniat importanța Procesului de Stabilizare și Asociere ca instrument pentru „cursul european al țărilor din Balcanii de Vest până la viitoarea lor aderare". De asemenea, Uniunea Europeană și-a reiterat hotărârea de a sprijini drumul european al statelor din Balcanii de Vest la întâlnirea dintre șefii de stat și de guvern ai statelor membre ale Uniunii Europene și liderii Albaniei, Bosniei, Croației, Macedoniei de Nord, Serbiei și Muntenegrului din Salonic la 21 iunie 2003. Liderii europeni au subliniat importanța agendei de la Salonic pentru Balcanii de Vest, descriind acest document drept „un nou pas important în relația privilegiată dintre UE și Balcanii de Vest" (Dragisic, 2011).

După obținerea studiului de fezabilitate în aprilie 2005, Serbia a început pregătirile pentru negocieri. Negocierile privind Acordul de Stabilizare și Asociere (ASA) au fost deschise în formatul mecanismului dublu, după ce Muntenegru și-a declarat independența (2006), și au continuat separat cu două țări suverane. În continuarea procesului de negocieri, Serbia s-a confruntat cu un obstacol neașteptat. A fost disponibilitatea membrilor occidentali ai Grupului de Contact2 de a recunoaște Provincia Autonomă Sârbă Kosovo și Metohija ca stat independent (ca Republica Kosovo), încălcând Rezoluția nr. 1244 a Consiliului de Securitate al ONU. Negocierile de asociere aveau loc simultan cu negocierile privind acordarea statutului Kosovo. Acestea din urmă au fost încălcate fără rezultat (în martie 2007), iar proclamarea unilaterală a independenței Kosovo a fost acceptată de majoritatea statelor membre ale UE. De atunci, discuțiile asociației au avut loc constant sub umbrela condiției nou apărute pentru Serbia – recunoașterea, la început de facto, iar mai apoi și de jure a independenței Kosovo. Toți pașii efectuați de către Serbia din primăvara anului 2008 – semnarea ASA (aprilie 2008), implementarea acordului comercial interimar ca parte a ASA, obținerea statutului de candidat (martie 2012) și deschiderea discuțiilor de aderare (ianuarie 2014) au avut drept condiție renunțarea treptată la Kosovo și Metohija ca parte a țării. Toate etapele de referință menționate mai sus pe drumul către discuțiile de aderare (2008–2014) și multe altele pe aceeași cale, au fost de fapt atinse în primul rând datorită pregătirii diferitelor guverne sârbe de a îndeplini această condiție supremă impusă de către UE. Analizând cazul Serbiei în procesul de asociere, se poate înțelege clar trecerea priorităților UE de la condiții economice, juridice și instituționale la cele (înalte) politice. De la jumătatea anului 2008,

când cele două părți au semnat ASA, pașii Serbiei către „normalizarea relațiilor sale cu Kosovo" au devenit o condiție crucială (o „prioritate cheie" după formularea folosită în toate rapoartele anuale ulterioare ale Comisiei). Fiecare pas suplimentar pe calea Serbiei către integrare a fost condiționat de un pas concret- cel al recunoașterii Kosovo ca stat nou. Aceasta înseamnă că, în loc să se stabilească obiectivul aderării, procesul a fost transformat în stabilirea condiției cheie a recunoașterii depline a independenței Kosovo (*Bazić*). Astfel, acceptând condițiile Bruxelului, Serbia a renunțat la competențele sale de guvernare în patru municipalități (locuite de o majoritate sârbă) din nordul Kosovo, a acceptat legislația Kosovo în întregime și s-a obligat să implementeze pe deplin prevederile convenite (Samardžić, 2015).

La fel ca și Macedonia de Nord și Muntenegru, la data de 19 decembrie 2009, Serbia a obținut liberalizarea regimului de viză pentru cetățenii săi care călătoresc în spațiul Schengen . Și în aceeași zi și-a prezentat oficial cererea de a începe procesul de aderare la Uniunea Europeană. La 12 octombrie 2011, Comisia Europeană a dat undă verde pentru acordarea statutului de țară candidată Serbiei, iarlLa 1 martie 2012, statele membre au confirmat această opinie, Serbia a devenit oficial țară candidată la aderarea la spațiul UE.

La 19 aprilie 2013, după câțiva ani de blocaj (legați de prezența minorităților sârbe și albaneze de ambele părți ale graniței), negocierile multilaterale dintre Serbia și Kosovo, supravegheate de UE, au dus la semnarea unui acord care a deschis calea pentru normalizarea relaţiilor dintre cele două ţări. Prin urmare, la 28 iunie 2013, statele membre au aprobat recomandarea Comisiei de deschidere a negocierilor de aderare a Serbia. Astfel, în martie 2012, Serbiei i s-a acordat statutul de candidat la UE. Până în prezent, Serbia a deschis 18 capitole de negocieri. În 2012, Consiliul European a confirmat Serbia ca țară candidată, iar un an mai târziu a aprobat recomandarea Comisiei de a deschide negocierile cu Serbia. În 2013, a intrat în vigoare Acordul de stabilizare și asociere UE-Serbia (Stabilisation and association agreement). Astăzi, dintr-un total de 33 de capitole care au fost deschise în prima fază a negocierilor, 22 sunt în discuție. Două au fost închise provizoriu (știință și cercetare; educație și cultură). Cu toate acestea, Comisia Europeană a indicat în 2018 că aderarea Serbiei nu va avea loc înainte de 2025. Într-adevăr, acordurile semnate din 2013 cu Kosovo sunt departe de a fi toate puse în aplicare, iar dialogul a fost întrerupt în mod regulat datorită provocărilor reciproce. Cu toate acestea, recunoașterea Kosovo de către Serbia este o condiție sine qua non pentru intrarea acestor două țări în Uniunea Europeană. În rezoluția adoptată la 6 iulie 2022, membrii Parlamentului European deplâng „revenirea" Serbiei „ cu privire la aspecte esențiale pentru aderarea la UE ". Parlamentarii solicită țării „ să facă progrese în ceea ce privește statul de drept, drepturile fundamentale, libertatea de exprimare, consolidarea pluralismului mass-media și normalizarea relațiilor cu Kosovo ". De asemenea, în raportul Comisiei Europene, din octombrie 2024, este menționat că țara trebuie să consolideze independența justiției, lupta împotriva corupției și libertatea de exprimare.

Turcia este statul care, la fel ca și celelalte state anterior menționate, tinde să devină membru al Uniunii Europene. Devenind membru asociat al Comunității Economice Europene în 1964 printr-un acord de asociere, Turcia a depus o cerere de aderare în 1987. Deși și-a depus cererea, Turcia nu a fost recunoscută ca „ țară candidată " până în 1999,

negocierile de aderare au început cu mult mai târziu (Relațiile UE-Turcia: între cooperare și tensiuni).

Astfel, ca rezultat al evaluării din 2004, Comisia Europeană și a Parlamentul European au considerat că Turcia a făcut în sfârșit eforturile necesare pentru a îndeplini criteriile de la Copenhaga . Șefii de stat și de guvern, reuniți în Consiliul European , au propus, așadar, deschiderea negocierilor de aderare a Turciei la spațiul UE cu condiția ca Ankara să adopte anumite reforme și să semneze protocolul de extindere a uniunii vamale la cele 10 noi state membre ale UE. La un interval de aproximativ 18 ani de la depunerea cererii, la 3 octombrie 2005 au început negocierile de aderare. Au fost deschise numai 16 dintre cele 35 de capitole și a fost închis doar unul. După represiunea declanșată de guvernul turc, urmare a loviturii de stat eșuate din 15 iulie 2016, negocierile turco-europene privind aderarea Turciei la UE au fost stopate. În iunie 2019, Consiliul UE a considerat, însă că negocierele dintre UE și Turcia sunt „ în impas ”. În 1974, Turcia a ocupat nordul insulei Cipru și până în prezent refuză să recunoască guvernul de la Nicosia, singurul care este recunoscut de comunitatea internațională. În iulie 2005, cu ocazia semnării acordului de extindere a Uniunii Vamale dintre Turcia și UE la zece noi state membre, autoritățile turce au precizat, așadar, că prin acest text, nu au recunoscut Republica Cipru, membră a UE din 1 mai 2004. UE, la rândul său, indică faptul că Ankara va fi obligată să recunoască partea cipriotă în timpul negocierilor. Astfel, în 2006, din cauza refuzului Turciei de a-și deschide porturile și aeroporturile pentru navele și avioanele care vin din Cipru, Consiliul pentru Afaceri Externe a decis, în cele din urmă, să suspende discuțiile cu Ankara pe mai multe capitole de negociere (Commission adopts 2024 Enlargement Package).

De asemenea, un alt obstacol în procesul de negocieri turco-europene este lipsa eforturilor depuse de Turcia pentru a-și normaliza relațiile cu Armenia. În raportul său publicat în octombrie 2012, Comisia Europeană menționează că Turcia nu depune eforturi în soluționarea problemelor sale cu vecinul său- Armenia. Nu mai puțin importante sunt sugestiile Executivului european cu referire la reformele care trebuie făcute în ceea ce privește aplicarea criteriilor politice, drepturile omului și protecția minorităților în Turcia (Turquie, Macédoine du Nord, Ukraine).

Preocupările Comisiei se referă în special la libertățile religioase, de exprimare și de întrunire. Ca reacție la reprimarea demonstrațiilor de către regimul lui Recep Tayyip Erdoğan, la începutul anului 2013, negocierile au fost suspendate, acestea fiind reluate cu rezerve în noiembrie același an. Cele 28 de state membre ale UE (Regatul Marii Britanii și Irlandei de Nord până în 2020 membru al UE) în cele din urmă au decis să deschidă capitolul privind politica regională. Dar astăzi, după mai bine de 16 ani de negocieri, doar 16 din cele 35 de capitole sunt deschise, cel mai recent (deschis în iunie 2016) privind prevederile financiare și bugetare. Dintre acestea, doar capitolul „ Știință și cercetare ” este închis provizoriu. După summitul UE-Turcia din 29 noiembrie 2015 în jurul crizei migrației (un acord a fost semnat în 2016 privind îngrijirea migranților), procesul de aderare a fost relansat. Pe 14 decembrie s-a deschis capitolul „Politica economică și monetară”. Comisia Europeană s-a angajat să lucreze pentru deschiderea de noi capitole în primul trimestru al anului 2016 (Commission adopts 2024 Enlargement Package).

În urma unei tentative de lovitură de stat în Turcia în iulie 2016, Uniunea Europeană este totuși din nou îngrijorată de represaliile orchestrate de guvern și, în special, de o posibilă restabilire a pedepsei cu moartea (abolită în 2004). În contextul evenimentelor din 2016, odată cu întărirea regimului turc, anumiți cetățeni europeni fiind și ei victime ale represiunii, relațiile dintre UE și Ankara se deteriorează. În octombrie 2017 , europenii au solicitat Comisiei „să ia în considerare oportunitatea reducerii și redirecționării fondurilor de preaderare, ținând cont de situația din țară ". În iunie 2018 , Consiliul UE a indicat imposibilitatea deschiderii vreunui capitol nou de negocieri [68]. Numeroasele probleme dintre Bruxelles şi Ankara vor persista. Perspectiva aderării Turciei la UE se tot îndepărtează. Foarte critice sunt vocile şefilor de stat şi de guvern din UE atunci când este vorba despre ameninţările pe care Turcia le repetă la adresa Greciei şi a Ciprului, state comunitare. Turcia a pătruns de mai multe ori pe teritoriul grecesc şi cipriot cu avioane şi nave militare proprii. E a solicitat, în mod repetat, autorităţilor turce să respecte deciziile Curţii Europene de Justiţie referitoare la drepturile omului şi, de exemplu, să îl elibereze pe activistul pentru drepturile omului Osman Kavala. Kavala a fost încarcerat în 2022, condamnat fiind la detenţie pe viaţă, pentru că ar fi participat la protestele antiguvernamentale din Parcul Gezi, din anul 2013 (ibidem).

Totuși, în raportul anual privind politica de extindere din 2019, Comisia Europeană a asigurat că „Turcia rămâne un partener cheie al Uniunii Europene ". După o pauză de trei ani, în martie 2019 Consiliul de Asociere UE-Turcia se reunește din nou. De asemenea, pe parcursul anului 2019 sunt realizați anumiți pași care reanimează relațiile turco-europene. Astfel, „ a existat dialogul la nivel înalt privind transporturile și un dialog economic", inclusiv au fost inițiate discuțiile tehnice pentru recunoașterea reciprocă a anumitor indicații geografice ale produselor agricole. Acordul UE-Turcia privind migrația din martie 2016 continuă să producă rezultate… Totuși, în pofida acestor realizări, Bruxelles reamintește că reformele de aderare la UE nu au fost realizate și că „ nu au fost luate în considerare preocupările serioase ale UE cu privire la degradarea statului de drept, a drepturilor fundamentale și a sistemului judiciar . După expirarea stării de urgență declarată în țară în iulie 2016, a fost adoptată în special o lege care menține „ multe elemente ale stării de urgență " în Turcia. Prin urmare, în iunie 2019 , Consiliul UE a remarcat „ că Turcia continuă să se îndepărteze de Uniunea Europeană " și că „ negocierile de aderare cu Turcia sunt în impas " (Bernd, 2023).

Deși Turcia a fost recunoscută drept un partener cheie pentru Uniunea Europeană, negocierile de aderare cu rămân în impas din 2018. Există în continuare preocupări serioase în domeniul drepturilor fundamentale și al statului de drept, inclusiv al independenței sistemului judiciar. În octombrie 2019, Turcia a lansat o operație militară în nordul Siriei , în scopul creării unei zone - tampon între cele două țări în care să poată fi mutați refugiații sirieni care locuiesc în Turcia. Acest demers a fost condamnat de deputații europeni î în cadrul unei dezbateri care a avut loc la 23 octombrie 2019. Ca rezultat, la data de 24 octombrie 2019, a fost adoptată rezoluția conform căreea deputații europeni cer impunerea de sancțiuni împotriva Turciei, urmare a operației sale militare (Commission adopts 2024 Enlargement Package).

Dialogul privind statul de drept și drepturile fundamentale rămâne o parte integrantă a relației UE-Turcia. Deși, ca rezultat al orientării strategice din aprilie 2024 a Consiliu-

lui European, relațiile cu Turcia au fost marcate de o reangajare treptată și au fost făcuți pași concreti către schimburi constructive pe probleme de interes comun (Relațiile UE-Turcia: între cooperare și tensiuni), actualmente dialogul turco-european privind începerea negocierilor de aderare rămâne a fi un subiect sensibil.

În contextul noilor realități geopolitice prezente pe continentul european, caracterizate în special prin prezența unui război în plină desfășurare, *Ucraina* devine statul care atrage atenția întregii comunități internaționale. După destrămarea URSS în 1991, țara a rămas un aliat apropiat al Federației Ruse. Cu toate acestea, Ucraina a semnat în 1994 Acord de Parteneriat și Cooperare cu UE, care a intrat în vigoare în 1998. Ca rezultat al Revoluției Portocalii și venirea la conducerea statului în 2004 a pro-europeanului Viktor Iușcenko, legăturile dintre UE și Ucraina s-au întărit. Un alt moment care marchează fortificarea relațiilor dintre Ucraina și Uniunea Europeană a fost adoptarea în 2005 a Planului de Acțiune comun UE-Ucraina, menit să servească drept cadru pentru reformele care urmau a fi implementate în țară în vederea apropierii de Uniune. Un nou pas a fost făcut în 2014. Semnarea Acordului de Asociere, negociat din 2007, a fost refuzată de președintele pro-rus Viktor Ianukovici în 2013. Decizia sa a provocat furia ucrainenilor și a inițiat mișcarea „Euromaidan". Aceasta a dus la revoluția din februarie 2014, apoi la alegerea președintelui pro-european Petro Poroșenko. În estul țării, separatiștii pro-ruși preiau puterea în regiunile Lugansk și Donețk, iar Federația Rusă anexează peninsula Crimeea (Commission adopts 2024 Enlargement Package).

Acordul de Asociere UE-Ucraina, semnat în cele din urmă la 21 martie 2014 (Ukraine-EU Association Agreement) după fuga lui Viktor Ianukovici în Rusia și intrat în vigoare din 2016, are ca scop consolidarea legăturilor politice și economice dintre UE și Ucraina. La patru zile de la lansarea la data de 24 februarie 2022 a ofensivei Federației Ruse în Ucraina, Kievul, pe data de 28 februarie 2022 și-a depus cererea de aderare la Uniunea Europeană. După un aviz pozitiv al Comisiei Europene din 17 iunie, Consiliul European a validat la rândul său cererea ucraineană pe 23 iunie. În ceea ce privește Moldova, Comisia Europeană recomandă statelor membre deschiderea negocierilor de aderare cu Kievul pe 8 noiembrie 2023. La scurt timp după, pe 14 decembrie, șefii de stat și de guvern reuniți la Consiliul European dau undă verde pentru începerea negocierilor cu Ucraina , iar la data de 25 iunie 2024, încep oficial negocierile de aderare a Ucrainei la spațiul UE.

Kosovo este singura țară considerată „candidată potențială" pentru aderarea la UE. Aceasta înseamnă că Kosovo este recunoscut în calitate de stat independent și ca subiect de drept internațional de către UE. Deși nu are încă statutul de candidat oficial, UE consideră Kosovo ca țară eligibilă pentru calitatea de membru. În 1999, la sfârșitul războiului din Kosovo, Consiliul de Securitate al ONU a înființat Misiunea Interimară a Națiunilor Unite în Kosovo (UNMIK) cu scopul de a administra acest teritoriu. La 17 februarie 2008, în cadrul unei sesiuni extraordinare, Parlamentul Kosovo a proclamat unilateral independența Republicii Kosovo și, din acel an, Comisia Europeană a recunoscut țara ca potențial candidat. Dar dacă independența Kosovo este astăzi recunoscută de 22 de țări membre UE, inclusiv Franța, alte cinci încă nu o recunosc: Spania, Grecia, România, Slovacia și Cipru. De fapt, această lipsă de unanimitate din partea celor douăzeci și șapte reprezintă un obstacol în calea aderării Kosovo la Uniunea Europeană (Commission ad-

opts 2024 Enlargement Package). România este una dintre cele cinci țări europene care nu recunoaște independența Kosovo față de Serbia, specialiștii considerând că motivul este legat de temerea creării unui precedent în Transnistria sau chiar în Ținutul Secuiesc (Rubica, 2023). Motivul nerecunoașterii Republicii Kosovo de către România a fost explicat și de fostul președinte Traian Băsescu în anul 2015. Fostul șef de stat invoca la acea vreme pericolul autoproclamării independenței Transnistriei (ibidem).

Semnarea acordului de normalizare cu Serbia în 2013 a marcat o încălzire a relațiilor dintre cele două țări. De asemenea, acest moment a dus la o apropiere a Kosovo de UE. Pasul care fortifică relațiile dintre Kosovo și UE este reflectat prin semnarea în 2014 a Acordului de Stabilizare și Asociere (ASA) (Stabilisation and Association Agreement (SAA) with Kosovo) și care a intrat în vigoare doi ani mai târziu, în 2016. Astfel, conform prevederilor Acordului, acesta reflectă relația contractuală care implică drepturi și obligații reciproce și acoperă o mare varietate de sectoare. De asemenea, prin semnarea acordului, UE își asumă responsabilitatea de a sprijini punerea în aplicare a reformelor, oferind Kosovo oportunitatea de a se apropia de Europa. Dar în 2018, relațiile dintre Kosovo și Serbia se răcesc din nou. Un an mai târziu, în timpul ce se analizează o propunere de liberalizare a regimului de vize pentru cetățenii kosovari, Consiliul UE „ regretă profund ” decizia Kosovo din noiembrie 2018 de a impune majorări unilaterale a taxelor de viză de până la 100% la importurile din Serbia și Bosnia și Herțegovina (ibidem).

Consiliul salută adoptarea de „ legi importante ” în domeniile statului de drept și reformei administrației publice, dar îndeamnă și Kosovo să „ abordeze cu hotărâre corupția și crima organizată ”, deplângând în același timp „ numirea în funcții oficiale a persoanelor condamnate pentru crime de război” , ceea ce este contrar valorilor europene ”. Pe 15 decembrie 2022, țara și-a depus cererea de aderare la Uniunea Europeană. În rezoluția adoptată la 6 iulie 2022, membrii Parlamentului European salută „stabilitatea politică sporită a Kosovo și angajamentul ferm față de traiectoria europeană” . De asemenea, ei „ cere din nou statelor membre să adopte fără întârziere un regim fără vize pentru cetățenii din Kosovo ”, din 1 ianuarie 2024. De asemenea, în raportul din octombrie 2024, Comisia Europeană solicită Pristina să-și respecte angajamentele față de Serbia. Ea consideră, de asemenea, că „ s-au înregistrat progrese în lupta împotriva crimei organizate ”, dar că „ Kosovo trebuie să-și intensifice eforturile pentru a întări statul de drept […] și pentru a proteja libertatea de exprimare ”. Comisia rămâne disponibilă pentru a pregăti un aviz cu privire la cererea de aderare a Kosovo de îndată ce Consiliul o va solicita. Ca rezultat al evaluării situației din Kosovo, Comisia consideră că în țară s-au înregistrat progrese în lupta împotriva crimei organizate, iar mediul de afaceri s-a îmbunătățit, iar Kosovo trebuie să-și intensifice eforturile pentru a consolida statul de drept, administrația publică și pentru a proteja libertatea de exprimare (ibidem).

Concluzii

Albania, Georgia, Kosovo, Moldova, Muntenegru, Macedonia de Nord, Serbia, Turcia și Ucraina au depus cererile de aderare la Uniunea Europeană și se află în diverse etape ale procesului de aplicare. Războiul din Ucraina a amplificat conștientizarea Uniunii Europene cu privire la necesitatea unui angajament solid față de statele din Balcanii de Vest, precum și față de Republica Moldova și Ucraina.

Extinderea Uniunii Europene reprezintă o oportunitate istorică atât pentru statele aflate în proces de aderare, cât și pentru statele membre actuale, dar și pentru Uniunea Europeană în ansamblu. Aceasta aduce avantaje semnificative din punct de vedere socio-economic, politic și de securitate, prin consolidarea unei Uniuni mai mari și mai puternice. Procesul de extindere continuă să se bazeze pe merite și depinde de progresul obiectiv realizat de fiecare stat candidat. Acest lucru presupune o determinare fermă de a implementa reforme ireversibile în toate domeniile reglementate de dreptul Uniunii, cu un accent deosebit pe elementele fundamentale ale procesului de extindere. Democrația, statul de drept și valorile fundamentale rămân pilonii centrali ai politicii de extindere a Uniunii Europene. Aderarea la UE continuă să fie considerată o alegere strategică.

BIBLIOGRAFIE

Analiză. Integrarea Ucrainei, Georgiei și a Republicii Moldova în UE în timp de război: quo vadis? https://agora.md/stiri/99539/analiza-integrarea-ucrainei-georgiei-si-a-republicii-moldova-in-ue-in-timp-de-razboi-quo-vadis

Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part. https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/bit/3482/eu---georgia-association-agreement-2014-

Ah-Pine E- N. (2011), *Albanian integration into the UE: security, Europeanization, democratization: which project for the democracy?* chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://shs.hal.science/halshs-00696370/file/Albanian_integration_into_the_UE.pdf

Bernd R. (2023), *UE şi Turcia: Relaţiile rămân dificile*. https://www.dw.com/ro/ue-%C5%9Fiturcia-rela%C5%A3iile-r%C4%83m%C3%A2n-dificile/a-65752217

Bolotnicov C. (2022). *Prim-ministrul României solicită Comisiei Europene să recomande acordarea statutului de țară candidată la aderarea la UE pentru R. Moldova*. https://agora.md/stiri/103127/prim-ministrul-romaniei-solicita-comisiei-europene-sa-recomande-acordarea-statutului-de-tara-candidata-la-aderarea-la-ue-pentru-r-moldova

Borić F. (2024), *Bosnia-Herzegovina external relations briefing: Green light for the opening of EU negotiations with BiH*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://china-cee.eu/wp-content/uploads/2024/04/2024er03_BosniaHerzegovina.pdf

Bosnia and Herzegovina: Conclusion of Stabilisation and Association Agreement. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/21/bih-conclusion-stabilisation-association-agreement/

Chaaban F., Lippert CH., Laude E. (2025), *UE/Etats-Unis : forces et faiblesses de deux géants économiques.* https://www.touteleurope.eu/l-ue-dans-le-monde/comparatif-ue-etats-unis-forces-et-faiblesses-de-deux-geants-economiques/

Cebotari S. (2020), *Relațiile Republica Moldova - Uniunea Europeană post - Vilnius 2013*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/142-145_16. Pdf

Cebotari S.(2023), *Relațiile Republica Moldova – Uniunea Europeană în contextul războiului din Ucraina. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/6-23_3.pdf*

Cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană – pași următorii și provocări. https://eu4moldova.eu/ro/cererea-de-aderare-a-republicii-moldova-la-uniunea-europeana-pasi-urmatorii-si-provocari/

Chirtoc I. (2022), *Sprijin masiv din partea Parlamentului European pentru aderarea Republicii Moldova la UE. Rezoluția privind statutul de țară candidată*. https://ziare.com/razboi-ucraina-rusia/aderare-ue-republica-moldova-parlamentul-european-1741909

Commission adopts 2024 Enlargement Package. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/commission-adopts-2024-enlargement-package-2024-10-30_en

Conțu M. *Una-i să obții statutul de candidat la aderare în UE, alta-i să-l și păstrezi*. Moldova Suverană, 19 iulie, 2022, p.1,3.

Daratos A. (2015), *L'Union Européenne. Présentation générale*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://lire-et-ecrire.be/IMG/pdf/l_union_europeenne_-_presentation_generale.pdf

Document 22007A1228(01). Interim Agreement on trade and trade-related matters between the European Community, of the one part, and the Republic of Montenegro, of the other part - Protocols - Final Act – Declarations.https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:22007A1228(01)

Dragisic P. (2011), *Serbia and European Union: A View from Brussels*. https://shs.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2008-3-page-147?lang=fr

Dzanik J.(2013), *Montenegro and the EU : changing contexts, changing roles.* https://cadmus.eui.eu/handle/1814/28778

Expert: Chestionarul e o treaptă, reformele sunt scara spre Uniunea Europeană. https://stiri.md/article/social/expert-chestionarul-e-o-treapta-reformele-sunt-scara-spre-uniunea-europeana

EC has proposed to open EU Accession Negotiations with Bosnia and Herzegovina. https://westernbalkans-infohub.eu/news/ec-has-proposed-to-open-eu-accession-negotiations-with-bosnia-and-herzegovina

EU Agrees to Open Membership Talks With Bosnia-Herzegovina. https://www.voanews.com/a/eu-opens-membership-talks-with-bosnia-herzegovina-/7537675.html

EU agrees to begin membership negotiations with Bosnia and Herzegovina. https://www.theguardian.com/world/2024/mar/22/bosnia-herzegovina-eu-membership-talks

EU relations with Georgia revisited. https://www.clingendael.org/pub/2023/the-eu-in-the-south-caucasus/3-georgia-and-the-eu/

Georgia-EU cooperation. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://smr.gov.ge/uploads/prev/1_Georgia_ee3da092.pdf

Huskić A. (2024), *EU membership negotiations: Europe is ours*! https://www.freiheit.org/western-balkans/eu-membership-negotiations-europe-ours

Lequeux V., Olivier A. (2024), *Le commerce extérieur de l'Union européenne*. https://www.touteleurope.eu/economie-et-social/le-commerce-exterieur-de-l-union-europeenne/

Maia Sandu a semnat cererea de aderare a Republicii Moldova la UE. https://www.dw.com/ro/maia-sandu-a-semnat-cererea-de-aderare-a-republicii-moldova-la-ue/a-61005520

MadhI G . (2023), *Aspiration meets realism in Albania, where eventual EU accession requires renewed political direction able to retain the country's youth.* https://www.greeneuropeanjournal.eu/longstanding-european-dream/

Mirkovic M. (2024), *A step closer to the EU: Montenegro received a positive IBAR*. https://china-cee.eu/2024/08/22/montenegro-external-relations-briefing-a-step-closer-to-the-eu-montenegro-received-a-positive-ibar/

Moldova începe negocierile de aderare la UE. https://eu4moldova.eu/ro/moldova-incepe-negocierile-de-aderare-la-ue/

Nič M., Bechev D., Maillard S, etc.. (2024), *Montenegro's EU Push: Imminent Opportunities and Challenges.* https://dgap.org/en/research/publications/montenegros-eu-push-imminent-opportunities-and-challenges

North Macedonia. https://blog.idee.ceu.es/2024/10/30/north-macedonias-eu-integration-two-decades-of-frustration/

Partnership and Cooperation Agreement (PCA). chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://smr.gov.ge/uploads/prev/2_Partner_cce01fcf.pdf

PE: UE trebuie să acorde Republicii Moldova statutul de țară candidată la aderare. https://www.europarl.europa.eu/news/ro/press-room/20220429IPR28232/pe-ue-trebuie-sa-acorde-republicii-moldova-statutul-de-tara-candidata

Relațiile UE-Turcia: între cooperare și tensiuni. https://www.europarl.europa.eu/topics/ro/article/20170426STO72401/relatiile-ue-turcia-intre-cooperare-si-tensiuni

Republica Moldova şi Ucraina încep astăzi oficial negocierile de aderare cu UE. https://www.digi24.ro/stiri/externe/ue/republica-moldova-si-ucraina-incep-astazi-oficial-negocierile-de-aderare-cu-ue-2837933

Rubica A. (2023), *De ce nu recunoaște România independența Kosovo? Ce spun experții despre decizia Bucureștiului. Analiză*. https://adevarul.ro/politica/de-ce-nu-recunoaste-romania-independenta-kosovo-2300787.html

Samardžić S. *(2015), Evolution of the Relations between Serbia and the European Union*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.irjournal.pl/pdf-124690-52752?filename=Evolution%20of%20the.pdf

Stabilisation and Association Agreement with Albania. https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/stabilisation-and-association-agreement-with-albania.html?fromSummary=07

Stabilisation and Association Agreement with Bosnia and Herzegovina enters into force today. https://enlargement.ec.europa.eu/news/stabilisation-and-association-agreement-bosnia-and-herzegovina-enters-force-today-2015-06-01_en

Stabilisation and Association Agreement (SAA) with Kosovo. https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/stabilisation-and-association-agreement-with-kosovo.html

Stabilisation and association agreement. https://www.mei.gov.rs/eng/documents/agreements-with-the-eu/stabilisation-and-association-agreement/

Statutul de candidat la aderare ar fi ideea națională care ar coagula moldovenii. https://www.dw.com/ro/statutul-de-candidat-la-aderare-ar-fi-ideea-na%C8%9Bional%C4%83-care-ar-coagula-moldovenii/a-61837566

Strati N. *Cluster 1. (2023), Negosiations of EU integration: the need for a strengthened accountability agenda.* chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://library.fes.de/pdf-files/bueros/albanien/20704.pdf

Shtalb H. (2023), *Albania: the European Union as final destination*. https://regard-est.com/albania-the-european-union-as-final-destination

The European Union and Montenegro. https://www.eeas.europa.eu/montenegro/european-union-and-montenegro_en?s=225

The struggle of North Macedonia for EU accession: gazing at the 2024 elections. https://www.blue-europe.eu/analysis-en/short-analysis/the-struggle-of-north-macedonia-for-eu-accession-gazing-at-the-2024-elections/

Turquie, Macédoine du Nord, Ukraine… : où en sont les pays candidats à l'élargissement ? https://www.touteleurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/turquie-albanie-macedoine-du-nord-ou-en-sont-les-pays-candidats-a-l-elargissement/

UE deschide negocieri de aderare cu Republica Moldova. https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2024/06/25/eu-opens-accession-negotiations-with-moldova/

Ukraine-EU Association Agreement. https://mfa.gov.ua/en/about-ukraine/european-integration/eu-ukraine-association-agreement

Ursu V., Popescu N: *Moldova a depus cererea de aderare la UE. Ce urmează*? https://moldova.europalibera.org/a/nicu-popescu-moldova-a-depus-cererea-de-aderare-la-ue-ce-urmeaz%C4%83-/31734555.html

Xhuvani E, Mecalla N. (2023), *Case Study On Integration Process Of Albania Towards Eu: Harmonisation Of Domestic Legislation With That Of EU*. https://ajee-journal.com/case-study-on-integration-process-of-albania-towards-eu-harmonisation-of-domestic-legislation-with-that-of-eu

Anexa nr. 1

Statele candidate la aderarea la Uniunea Europeană

Nr/o	Statul	Statutul de stat candidat	Inceputul negocierilor
1.	Turcia	10 decembrie 1999	3 octombrie 2005 (din 2019-stopate)
2.	Muntenegru	17 decembrie 2010	29 iunie 2012
3.	Serbia	1 martie 2012	21 ianuarie 2014
4.	Albania	27 iunie 2014	19 iulie 2022
5.	Macedonia de Nord	17 decembrie 2005	19 iulie 2022
6.	Bosnia -Herțegovina	15 decembrie 2022	21 martie 2024
7.	Ucraina	23 iunie 2022	25 iunie 2024
8.	Republica Moldova	23 iunie 2022	25 iunie 2024
9.	Georgia	14 decembrie 2023	Statutul retras în 2024
10.	Kosovo	considerat un „ potenţial candidat”	

NB. Trei țări: Islanda, Elveția și Norvegia au decis să renunțe la negocierile de aderare . Din cele nouă țări candidate, șapte și-au început negocierile de aderare la Uniunea Europeană

Sursa: În baza cercetărilor efectuate de autor

CZU: 351.86:341.22:343.343.6(478) https://doi.org/10.59295/pas2025.26

FRONTIERA NECONTROLATĂ ȘI SECURITATEA REGIONALĂ: STUDIU DE CAZ PRIVINDMIGRAȚIA ILEGALĂ PE SEGMENTUL TRANSNISTREAN AL FRONTIEREI DE STAT (2022-2024)

Anatoli BUZEV[39]

Abstract. ***The security crisis generated by the war in Ukraine has amplified migratory phenomena in the Eastern European region, including on the territory of the Republic of Moldova. This article examines the significant increase in illegal migration flows through the Transnistrian segment of the state border, a portion not controlled by the constitutional authorities of the Republic of Moldova. The analysis focuses on the post-February 2022 period, identifying the main trends, routes, and methods used by organized crime networks, as well as the operational and security challenges faced by national institutions and international partners. Using a data-driven approach, including statistical data, case studies, and interviews with relevant law enforcement actors, the article examines the risks and structural vulnerabilities of this border segment and highlights measures to strengthen the national and regional response to the phenomenon of illegal migration[40].***

Keywords*: illegal migration, crime, risk, border, national security.*

Introducere

Actualitatea studiului realizat rezidă în contextul geopolitic tensionat al Europei de Est, marcat de invazia Federației Ruse în Ucraina și amplificarea fenomenului migrației ilegale în regiune. Segmentul transnistrean al frontierei de stat a Republicii Moldova, necontrolat de autoritățile constituționale, a devenit un punct vulnerabil exploatat de rețelele de criminalitate organizată pentru introducerea ilegală a migranților, inclusiv al refugiaților ucraineni și al cetățenilor non-regionali îndreptați spre Uniunea Europeană. Creșterea semnificativă a fluxurilor de migrație ilegală în perioada 2022–2024, utilizarea metodelor sofisticate de organizare și plată (inclusiv criptomonede și platforme digitale), dar și implicațiile asupra securității naționale și regionale, subliniază importanța acestui studiu. Necesitatea identificării unor mecanisme eficiente de control, cooperare și intervenție pentru consolidarea frontierei și diminuarea vulnerabilităților face ca tema să fie de o relevanță deosebită atât pentru Republica Moldova, cât și pentru partenerii săi regionali și europeni.

Într-un mediu de securitate impredictibil și modelat de geopolitica marilor puteri cu interese în regiune, cu reconfigurări violente ale frontierelor, conflictele înghețate sunt tipice pentru țările ex-sovietice, și nu numai, alimentate și folosite de puteri regionale pentru a-și menține supremația, influența, controlul și trupele militare în zonele ei de interes strategic (Bogdăneanu, 2024).

[39] Doctor, șef al Direcției regim și ordine publică al Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, Chișinău, Republica Moldova, E-mail: anatoli.buzev@gmail.com

[40] Prezentul articol a fost realizat în cadrul proiectului instituțional ,,Contribuția UE și a României la securitatea civilă în Republica Moldova: politici, parteneriate strategice și consolidarea identității europene”, implementat în conformitate cu cifrul 25.80013.0807.46ROMD

În cazul Republicii Moldova, conflictul transnistrean ilustrează perfect această dinamică: un conflict armat izbucnit la începutul anilor 1990 între autoritățile constituționale de la Chișinău și forțele separatiste de la Tiraspol, sprijinite militar și logistic de Federația Rusă. Datorită în mare parte sprijinului continuu al Federației Ruse, regiunea a supraviețuit în încercarea Republicii Moldova de controla teritoriul său recunoscut internațional ca stat. Transnistria este, în ansamblu, puternic rusificată și pro-rusă (Shaun, 2024). Situația actuală de „îngheț" permite Moscovei să păstreze o influență directă asupra regiunii, blocând perspectivele de integrare europeană ale Chișinăului. Mai mult, Republica Moldova nu exercită control efectiv asupra frontierei sale de est, în special pe segmentul transnistrean, ceea ce generează vulnerabilități majore în planul securității naționale, favorizează contrabanda, traficul ilicit și menține o zonă gri în estul Europei, exploatabilă de Federația Rusă în funcție de interesele sale strategice.

Indiferent de criteriile ce caracterizează statul ca subiect de drept internațional prin exercitarea jurisdicției în raport de bunuri și persoane, este evident că lipsa supremației asupra teritoriilor recunoscute international, diminuează împuternicirile statului în exercitarea puterii depline și exclusive în limitele teritoriului de stat (Bencheci, Hîrbu-Bencheci, Cujba, 2020).

Republica Moldova își vede viitorul ca fiind un stat care exercită controlul deplin asupra teritoriului său recunoscut international (Hotărârea Parlamentului, 2023). Invazia neprovocată și nejustificată a Federației Ruse în Ucraina este resimțită puternic în Republica Moldova. La frontiera cu Ucraaina se înregistrează în continuare un flux sporit de refugiați și persoane ce au nevoie de protecție. La acestea s-au adăugat acțiunile deliberate ale Federației Ruse de a slăbi Republica Moldova pentru ca, ulterior, să preia controlul politic și cel economic asupra țării. Provocările la adresa securității Republicii Moldova se manifestă simultan pe mai multe dimensiuni, iar lipsa controlului autorităților constituționale asupra unei părți a teritoriului suveran reprezintă o vulnerabilitate în domeniul ordinii și securității publice care este pa larg explorată de grupările criminale transfrontaliere.

Separatismul transnistrean a fost susținut și alimentat de Federația Rusă cu scopul de a menține Republica Moldova în sfera sa de influență și pentru a face imposibilă schimbarea vectorului de orientare spre occident. Iar pe fonul declarațiilor făcute de oficialii de la Bruxelles deducem că conflictul transnistrean devine un instrument în arsenalul politicii externe a Federației Ruse, care nu mai are ponderea de altădată (Guvernarea sectorului de securitate în Moldova, 2024). În acest context, este de menționat că soluționarea conflictului transnistrean nu este o condiție impusă de Bruxelles pentru aderarea Republicii Moldova la UE, și că problema transnistreană nu este un impas în procesul de aderare. Dar aceasta nu limitează avansarea la capitolul armonizarea legislației la standardele europene în materie de securitate națională.

Securitatea regională este influențată de activitățile grupărilor de criminalitate transfrontalieră și de dificultățile întâmpinate în supravegherea, prevenirea și combaterea acestora prin cooperare la nivel regional și internațional. S. Cebotari consideră că, instabilitatea politică, corupția și situația economică precară din anumite zone favorizează dezvoltarea rețelelor infracționale, ceea ce duce la creșterea contrabandei, migrației ilegale și altor activități criminale (Cebotari, 2019). Aderarea unor state de la Marea

Neagră la Uniunea Europeană a accentuat traficul pe rutele de migrație ilegală. Pentru protejarea granițelor, statele membre și cele candidate la UE au introdus măsuri suplimentare, care însă au dus la redirecționarea fluxurilor de migranți către alte rute. Turcia și Ucraina joacă un rol central, fiind atât surse, cât și zone de tranzit pentru migrația ilegală. Aceste mișcări de populație au efecte negative semnificative asupra stabilității sociale, economice și politice din țările riverane Mării Negre, amplificând riscurile și amenințările din regiune.

Răspunsului UE la introducerea ilegală de migranți

Instituțiile UE au reafirmat importanța luptei împotriva persoanelor care introduc ilegal migranți, au exprimat preocupări serioase cu privire la evoluțiile de pe unele rute de migrație, care necesită măsuri urgente, inclusiv prin eradicarea introducerii ilegale de migranți și a traficului de persoane. În plus, în urma concluziilor Consiliului European din 24 și 25 mai 2021 și ca răspuns la rolul crescând al actorilor statali în facilitarea migrației ilegale și în utilizarea ființelor umane pentru crearea de presiune la frontierele externe, UE și statele membre ale acesteia și-au exprimat hotărârea fermă de a răspunde la aceste amenințări și de a proteja în mod eficace frontierele împotriva instrumentalizării migrației în scopuri politice și au acționat în comun în acest sens (Comisia Europeană, 2021).

Intensificarea răspunsului la introducerea ilegală de migranți reprezintă o provocare comună pentru UE și țările partenere. Este necesară în acest sens o abordare concertată, care să combine cooperarea și coordonarea comună cu partenerii noștri, în vederea contracarării modelului de afaceri al persoanelor care introduc ilegal migranți.

Potrivit Agenției UE pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii (Europol), peste 90 % dintre migranții aflați în situație ilegală care ajung în UE recurg la persoane care îi introduc ilegal, fie la o etapă anumită a călătoriei, fie de-a lungul întregii lor deplasări. Două treimi dintre acești migranți nu îndeplinesc criteriile pentru a primi protecție internațională și, în cele din urmă, vor trebui să fie returnați. În urma măsurile restrictive aplicate în contextul pandemiei de COVID-19, introducerea ilegală de migranți a devenit mai complexă, ceea ce a condus la o implicare sporită a rețelelor infracționale, la prețuri mai mari și, în cele din urmă, la profituri mai mari. În prima jumătate a anului 2021, trecerile ilegale ale frontierei au crescut cu 59 % față de aceeași perioadă din 2020. Este clar că persoanele care introduc ilegal migranți s-au adaptat rapid la noile circumstanțe: după ce au încetinit inițial în martie și aprilie 2020, activitățile au fost reluate rapid.

Persoanele care introduc ilegal migranți pun în pericol viețile oamenilor, oferind perspective false și provocând prejudicii grave migranților. Se întâmplă deseori ca drepturile fundamentale ale migranților să fie grav încălcate și ca migranții să nu fie în măsură să solicite ajutor din cauza statutului lor ilegal. Migranții sunt expuși deseori la violență, extorcare, exploatare, viol, abuz, furt, răpire și chiar omucidere. Introducerea ilegală de migranți este o activitate esențială pentru rețelele infracționale susținute de cererea continuă. Se preconizează că această cerere va continua, alimentată fiind de mai mulți factori: socioeconomic, discriminarea, instabilitatea, conflictele, degradarea mediului și schimbările climatice, percepția că UE este o regiune mult mai stabilă. Dezinformarea și discursul fals al persoanelor care introduc ilegal migranți, produc efectele dorite de

organizațiile criminale, atrăgând migranți să se angajeze în călătorii periculoase, cu promisiuni care nu corespund realității.

Arhitectura de securitate în schimbare rapidă din Europa și nu numai ar putea duce la utilizarea unei game de metode asimetrice sau hibride. Având în vedere gradul de ostilitate dintre Federația Rusă și Occident și interdependența redusă dintre acestea, probabilitatea instrumentalizării fenomenului migrației ilegale de către Federația Rusă și Belarus a crescut. Un aspect important este că instrumentalizarea migrației ilegale ar putea să nu se limiteze doar la frontierele terestre estice, deoarece ar putea fi valorificați și de simpatizanții lor din sud și sud-est. Prin urmare, o planificare solidă în caz de urgență a statelor membre este esențială pentru limitarea impactului fenomenului migrației ilegale instrumentalizate. În același timp, acționarea în conformitate cu drepturile fundamentale în fața migrației ilegale instrumentalizate demonstrează fermitatea valorilor Uniunii Europene.

Conflictul din Ucraina a determinat mulți migranți ilegali să își schimbe ruta către țările de destinație finală din Europa Occidentală, redirecționând rutele de tranzit prin Republica Moldova. Datele privind intrarea ilegală depind de rata de detectare și de intensitatea măsurilor de supraveghere a frontierelor și controalelor la frontieră. Raportul Frontex de Analiză a Riscurilor 2023-2024 indică o ascensiune a cazurilor de migrație ilegală la frontierele terestre cu Turcia, Republica Moldova și Ucraina (figura nr.1) (Frontex, 2023).

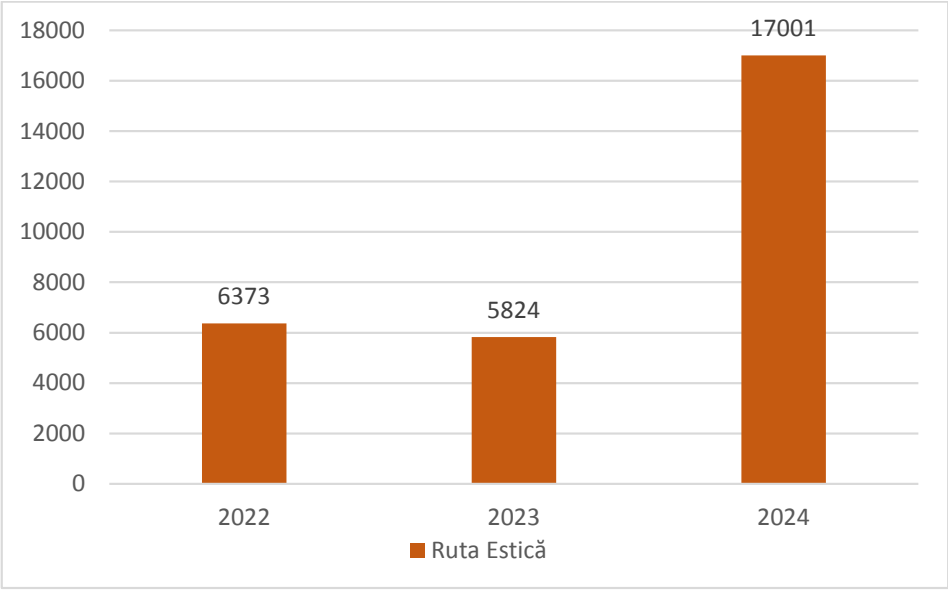


Fig. 1. Detectarea trecerii ilegale a frontierei externe ale UE pe ruta estică.

Sursa: elaborat de autor, analiza datelor Frontex.

În același Raport al Comisiei privind introducerea ilegală de migranți este menționat că, rețelele de introducere ilegală migranți au capacitatea de a-și adapta rapid oferta de servicii ilicite (Comisia Europeană, 2021). Ele funcționează în diferite moduri, care de-

pind de situarea geografică și de contextul în care operează. Ele oferă diverse servicii, inclusiv diferite moduri de transport adăposturi clandestine de-a lungul rutei și documente de călătorie false. În ceea ce privește transportul pe cale aeriană, fraudarea cărților de identitate și a vizelor joacă un rol esențial, în timp ce, în cazul transportului pe cale terestră, ascunderea în vehicule sau chiar trecerea pe jos a frontierelor face parte din călătorie. Grupările criminale transfrontaliere utilizează diferite sisteme de plată, de la metode online până la sisteme bancare dubioase, unde banii sunt depozitați și colectați după furnizarea serviciului convenit. Utilizarea tehnologiilor digitale în scopul introducerii ilegale de migranți reprezintă o nouă provocare pentru autoritățile de aplicare a legii și autoritățile judiciare, întrucât traficanții utilizează tot mai des servicii și instrumente digitale, precum platformele de comunicare socială și aplicațiile mobile, pentru recrutare, comunicare și transferuri de bani, pentru preluarea și predarea migranților, pentru oferirea de indicații cu privire la rute, pentru schimbul de fotografii și înregistrări video ale documentelor și biletelor și chiar pentru monitorizarea activităților autorităților de aplicare a legii.

Se estimează că rețelele de introducere ilegală de migranți obțin din activitățile lor infracționale profituri substanțiale, care se situează între 4,7 și 6 miliarde EUR pe an la nivel mondial. Chiar dacă prețurile serviciilor de introducere ilegală de migranți par să varieze în funcție de rutele și de serviciile de facilitare furnizate, din investigațiile efectuate în cazuri de introducere ilegală de migranți a reieșit că prețurile serviciilor de introducere ilegală de migranți pot ajunge, în general, la 20 000 EUR de persoană (Comisia Europeană, 2021).

Prevenirea și combaterea introducerii ilegale de migranți reprezintă un obiectiv strategic esențial al noului Pact privind migrația și azilul și al Strategiei UE privind o uniune a securității.

Scopul acestui Pact este de a crea un sistem mai echitabil și mai eficient pentru gestionarea migrației și a cererilor de azil, promovând solidaritatea între statele membre și asigurându-se că procesul de azil este mai rapid și mai transparent. Noua legislație propune și un mecanism de distribuire a migranților în funcție de capacitățile fiecărui stat membru, pentru a evita suprasolicitarea anumitor țări. De asemenea, se pune accent pe combaterea migrației ilegale prin măsuri mai stricte de control la frontiere și cooperarea cu țările terțe. Totodată, noile reglementări sunt orientate și spre consolidarea protecției drepturilor fundamentale ale migranților și refugiaților, inclusiv prin asigurarea unor condiții adecvate de primire și integrare. Astfel, legislația privind migrația și azilul adoptată de UE urmărește să asigure un echilibru între controlul migrației și respectarea valorilor fundamentale ale Uniunii Europene, cum ar fi drepturile omului și solidaritatea între statele membre.

Fluxul migrației ilegale pe segmentul transnistrean al frontierei de stat moldo-ucrainean

Securitatea frontalieră reflectă gradul de protecție a intereselor individului, societății și statului în zona de frontieră a Republicii Moldova. Urmare a analizei dinamicii fluxului de persoane peste frontiera de stat a Republicii Moldova, prezentată de Poliția de Frontieră (Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, 2024), se atestă

o creștere constantă a fluxului de persoane implicate în traficul internațional, de la 10 milioane de persoane în anul 2021, la aproximativ 20 milioane de persoane în anul 2024 (figura nr.2).

Un aspect esențial în prezenta analiză a migrației ilegale prin segmentul transnistrean al frontierei de stat moldo-ucrainean îl reprezintă închiderea frontierelor de către Ucraina și segmentul transnistrean odată cu izbucnirea războiului în februarie 2022. Măsura luată de autoritățile ucrainene, inclusiv distrugerea unor infrastructuri strategice precum podul feroviar peste râul Kuchurhan, a avut drept scop prevenirea utilizării Transnistriei ca punct de sprijin logistic sau militar de către Federația Rusă (Rosa-Luxemburg-Stiftung, 2022). Această blocadă de facto a avut multiple implicații: pe de o parte, a contribuit la fuziunea economică a regiunii separatiste, accentuând dependența acesteia de Republica Moldova și, indirect, de Uniunea Europeană; pe de altă parte, a creat noi dinamici în rutele de migrație ilegală. În plus, blocarea accesului direct al Transnistriei către est a întărit controlul Chișinăului asupra fluxurilor de mărfuri și persoane, dar a generat și tensiuni suplimentare în plan regional, Tiraspolul acuzând atât Ucraina, cât și Republica Moldova de impunerea unei „blocade economice". Din perspectiva securității frontierelor, măsurile Ucrainei reflectă o strategie preventivă menită să reducă riscurile de extindere a conflictului pe flancul sud-vestic, consolidând astfel stabilitatea în ansamblu a frontierei estice a Uniunii Europene.

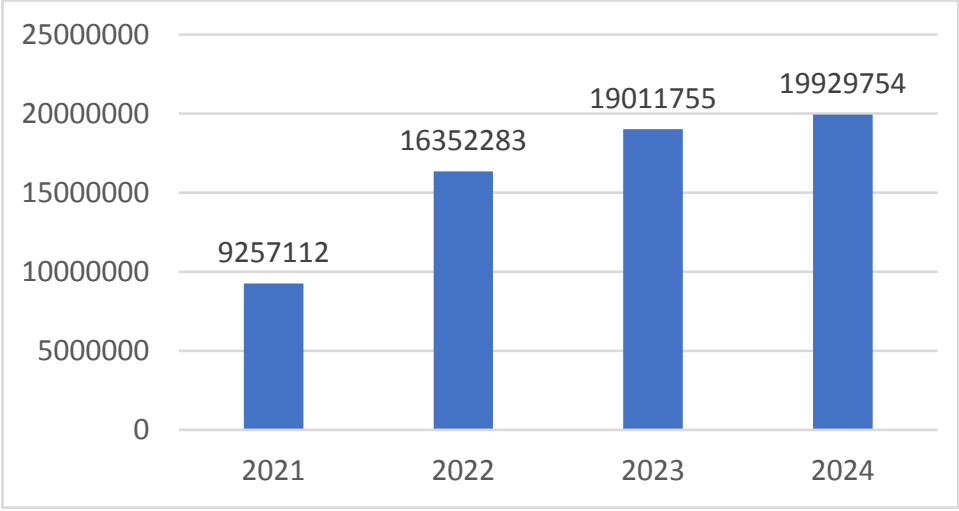


Fig. 2. Fluxul anual de persoane la frontiera de stat a Republica Moldova

Sursa: elaborat de autor, analiza datelor Inspectoratului General al Poliției de Frontieră.

Din analiza ca fenomen, situația migrației ilegale la frontiera Republicii Moldova în anii 2018-2021 este stabilă, cu o ușoară descreștere în anii 2020 și 2021 datorită situației pandemice și aplicarea restricțiilor de călătorie la nivel internațional. O altă situație privind migrația ilegală este reflectată după 24 februarie 2022, când datorită invaziei asupra Ucrainei, atât cetățenii ucraineni, cât și cei străini, în valuri au pătruns ilegal pe teritoriul Republicii Moldova, refugiindu-se din calea războiului.

Rețelele de introducere ilegală de migranți au demonstrat o capacitate remarcabilă de adaptare la criza umanitară generată de conflictul armat din Ucraina, valorificând vulnerabilitatea refugiaților pentru atingerea unor scopuri ilicite. Aceste grupuri exploatează lipsa de resurse, teama și incertitudinea persoanelor strămutate, oferindu-le contra cost sau în schimbul altor beneficii facilități de trecere frauduloasă a frontierei Republicii Moldova. În multe cazuri, refugiații sunt induși în eroare, constrânși sau chiar forțați să accepte condiții periculoase, devenind astfel victime ale traficului de persoane, exploatării sexuale, muncii forțate sau altor forme de abuz. Contextul generat de fluxurile migratorii masive, suprasolicitarea autorităților și limitarea capacităților instituționale de control contribuie la extinderea acestor rețele criminale, care operează uneori sub aparența sprijinului umanitar. Astfel, situația de criză umanitară este instrumentalizată de actorii infracționali, amplificând riscurile și amenințările la adresa securității naționale și regionale.

Anul 2022 este marcat de escaladarea conflictului militar din Ucraina și provocarea crizei refugiaților pe plan național și internațional, denotă dinamici negative în fenomenul migrației ilegale pe teritoriul Republicii Moldova. Potrivit datelor statistice, în perioada anului 2022 la frontiera Republicii Moldova au fost contracarate 5050 cazuri de tentative sau trecere ilegală a frontierei de stat. Subdiviziunile Inspectoratului General al Poliției de Frontieră au identificat 6.017 persoane, dintre care 2472 pentru tentativă sau trecere ilegală a frontierei de stat pe segmentul de frontieră moldo-ucrainean cu scop de migrare. Nemijlocit segmentul transnistrean al frontierei de stat moldo-ucrainene îl reprezintă 1022 persoane care au pătruns ilegal în Republica Moldova (figura nr.3) (Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, 2022).

Probabilitatea utilizării migrației ilegale ca instrument de presiune poate crește, având în vedere tensiunile geopolitice tot mai mari, în special în estul Uniunii Europene. În timp ce Ucraina s-a dovedit a fi impresionant de rezistentă în fața atacurilor persistente asupra infrastructurii civile, pericole precum contaminarea nucleară cauzată de țintirea intenționată sau accidentală a centralelor nucleare, de exemplu, pot avea rezultate imprevizibile. Prin urmare, o planificare solidă a situațiilor de urgență a statelor membre este esențială pentru atenuarea potențialului impact la frontierele terestre.

Fluxurile de migrație ilegală cresc considerabil și în perioada anului 2023, fiind documentați 9665 de persoane pentru tentativa/ trecerea ilegală a frontierei de stat, înregistrând o creștere de peste 40% comparativ cu anul 2022 (figura nr.3). Totodată, în perioada analizată, pentru tentativa de trecere/trecere ilegală cu scop de migrare ilegală au fost documentați 166 de cetățeni străini non-regionali.

Această tendință de creștere a fenomenului migrației ilegale din partea cetățenilor non regionali la frontiera Republicii Moldova este influențată de un șir factori, precum: (i) Politica de vize a Republicii Moldova, care oferă posibilitatea de a obține viza electronică aplicând în baza unor documente false sau falsificate. Costurile pentru obținerea vizei de muncă și a permisului de ședere în Republica Moldova sunt relativ scăzute, ceea ce face această opțiune atractivă pentru migranți. Astfel, toți cetățeni străini documentați pentru tentativa de trecere ilegală a frontierei de stat, au intrat în Republica Moldova în baza vizelor valabile de tip C și D. (ii) Modificarea rutelor de migrație ilegală către UE, utilizând în acest scop segmentul transnistrean al frontierei de stat moldo-ucrainene,

tranzitând teritoriul Republicii Moldova în drumul spre destinațiile finale. Până la începerea conflictului, Ucraina se afla în topul țărilor de tranzit spre UE de pe ruta de Est (Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, 2023).

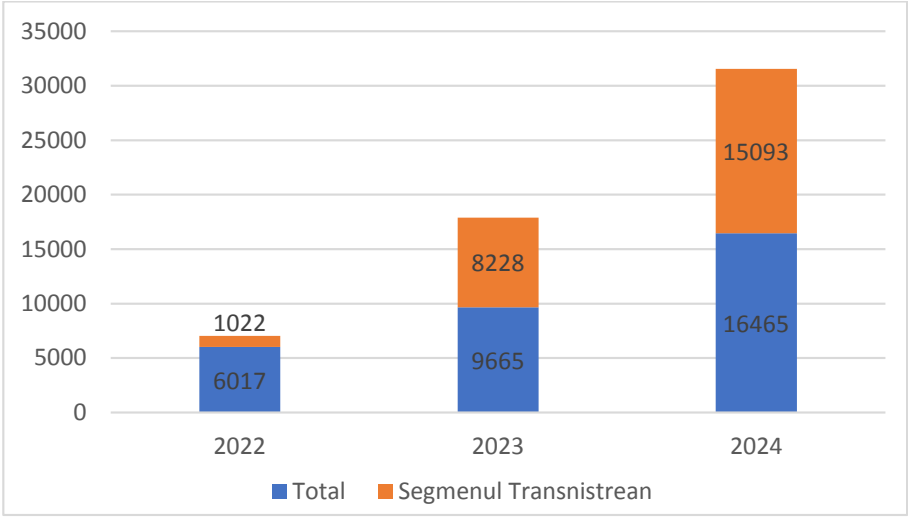


Fig. 3. Evoluția fluxului migrației ilegale pe segmentul transnistrean al frontierei de stat moldo-ucrainean

Sursa: elaborat de autor, analiza datelor Inspectoratului General al Poliției de Frontieră.

Managementul integrat al frontierelor externe ale UE se va confrunta cu provocări din cauza poziției și activităților ostile ale Rusiei față de statele membre ale UE, Ucraina și Moldova. Rusia și Belarus își vor continua și posibil extinde operațiunile hibride. Instrumentalizarea migrației ilegale de către Belarus în 2021 a creat un precedent, dovedind capacitatea țărilor terțe ostile de a se angaja în acest tip de interferență hibridă. Astfel, Rusia și Belarus ar putea crea în viitor rute de migrație artificiale în încercarea de a destabiliza anumite state membre ale UE și în ansamblu. Activitățile Federației Ruse în Orientul Mijlociu, Africa și Asia ar putea, de asemenea, să facă parte din astfel de operațiuni hibride (Frontex, 2024).

Din cauza conflictului geopolitic și a războiului în curs din Ucraina, există o probabilitate mai mare de perpetuare a fluxurilor de migrație ilegală prin frontierele de est ale UE în comparație cu perioadele anterioare. În 2024, tentativele de trecere ilegală a frontierei de către cetățenii ucraineni au crescut de peste două ori. Numărul total ajungând la 16465 persoane. Majoritatea, 15093 de cetățeni ucraineni, aproximativ 80%, au declarat că au traversat ilegal frontiera de stat moldo-ucraineană, pe segmentul „verde" prin sectorul transnistrean (figura nr.3). Mulți dintre aceștia au fost documentați în interiorul țării sau la ieșirea din Republica Moldova fără dovezi de intrare legală. Acest fenomen reflectă o utilizare în creștere a teritoriului transnistrean pentru tranzit (Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, 2024).

În ceea ce privește migrația ilegală din partea cetățenilor non-regionali, aceasta reprezintă un fenomen prezent la frontiera Republicii Moldova, majoritatea migranților vi-

zând statele Schengen datorită beneficiilor sociale şi oportunităţilor de muncă. Cetăţenii din Turcia, Bangladesh, Cuba, Siria şi India sunt printre cei mai frecvenţi migranţi ilegali care folosesc Republica Moldova ca ţară de tranzit (Inspectoratul General al Poliţiei de Frontieră, 2024).

Formele prin care s-a manifestat acest fenomen la frontiera de stat au fost: trecerea ilegală a frontierei pe sectorul „verde" de frontieră; trecerea frontierei prin punctele de trecere a frontierei, în baza actelor false sau falsificate; tentativa de ieşire/intrare din/ în Republica Moldova ascunşi în mijloace de transport; utilizarea aparatelor de zbor ghidate la distanţă sau a parapantelor pentru trecerea ilegală a frontierei; tentativa de trecere ilegală a frontierei cu utilizarea mijloacelor plutitoare sau a ambarcaţiunilor. Migraţia ilegală este alternativa utilizată de către persoanele care nu pot folosi calea legală pentru a intra în Republica Moldova. Prin introducerea legii marţiale în Ucraina a fost restricţionată părăsirea domiciliului de către cetăţenii ucraineni de sex masculin, cu vârstă cuprinsă între 18 şi 60 de ani. Segmentul de frontieră moldo-ucrainean deţine ponderea absolută a încălcărilor frontierei de stat de către bărbaţii ucraineni având ca scop eschivarea de la înrolarea în armata ucraineană.

În peisajul migraţiei globale, introducerea ilegală de migranţi a fost mult timp o problemă controversată, având un impact semnificativ atât asupra frontierelor externe, cât şi asupra securităţii interne a Uniunii Europene. De obicei, peste 90% dintre migranţii ilegali care ajung în UE recurg la traficanţi pentru o parte sau pentru întreaga lor călătorie. Activităţile de trafic de migranţi sunt înrădăcinate atât în ţările terţe, unde grupările de criminalitate transfrontaliere încearcă să atragă migranţi şi să îşi ofere serviciile, cât şi în UE, unde reţelele criminale facilitează mişcările secundare/ interne şi integrează migranţii în sistemele financiare naţionale şi ale UE (Frontex, 2024).

Contracararea introducerii ilegale de migranţi pe teritoriul Republicii Moldova înregistrează rezultate semnificative. Analiza fenomenului infracţional la frontiera de stat, conform datelor statistice înregistrate pe linia de activitate a Poliţiei de Frontieră, denotă creşterea numărului cauzelor penale pentru organizarea migraţiei ilegale (tabelul nr.1).

Planul de acţiune al UE pentru combaterea traficului ilicit de migranţi 2021 - 2025 stabileşte parteneriate operaţionale specifice şi adaptate pentru combaterea traficului ilicit de migranţi cu ţări terţe sau regiuni situate de-a lungul rutelor de migraţie către UE, pentru a consolida eforturile de prevenire a acestor acte infracţionale înainte ca acestea să ajungă pe teritoriul UE (Comisia Europeană, 2021). Deşi aplicarea şi succesul acestor parteneriate depind în mod semnificativ de nivelul de angajament al ţărilor terţe, cooperarea consolidată cu ţările de origine şi de tranzit este esenţială pentru suprimarea acestor ameninţări.

În anchetele penale recente, procurorii au identificat o metodă sofisticată de finanţare, unde grupările criminale contactau migranţii, în special ucraineni, prin aplicaţii de comunicare telefonice, pentru a-şi finanţa traseul ilegal. Un asemenea caz de activitate criminală a fost documentat în Republica Moldova, în perioada august 2023 – iulie 2024, unde grupul criminal organizat a obţinut pe un cont de criptomonede, în sumă de 1167784,64 dolari SUA (Raportul privind Evaluarea Naţională a Riscurilor de Spălare a Banilor şi Finanţare a Terorismului aferente Activelor Virtuale şi Furnizorilor de Servicii privind Activele Virtuale în Republica Moldova, 2024).

Tabelul nr. 1: Evoluția cauzelor penale pentru organizarea migrației ilegale.

Perioada	Nr. de cauze penale înregistrate	Evoluția
Anul 2020	25	
Anul 2021	14	44 %
Anul 2022	329	2250%
Anul 2023	488	48,32%
Anul 2024	802	64,34%

Sursa: elaborat de autor, analiza datelor Inspectoratului General al Poliției de Frontieră.

Grupul criminal organizat a creat o schemă de migrație ilegală, utilizând Republica Moldova ca zonă de tranzit pentru cetățeni ucraineni care doreau să ajungă în Uniunea Europeană. Identificarea migranților fiind organizat prin intermediul platformelor Telegram și TikTok, cu care grupul recruta cetățeni ucraineni afectați de conflictul armat. Pentru facilitarea trecerilor ilegale a frontierelor, grupul criminal percepea taxe variind între 2.000–2.500 USD per persoană, transferate în criptomonede pe un cont Binance. După primirea plăților, migranții erau instruiți să se deplaseze spre orașul Odessa, unde primeau detalii despre ruta de ocolire și trecerea ilegală a frontierei moldo-ucrainene, în afara punctelor de trecere oficiale. Migranții ilegali erau transportați până la graniță și ghidați pentru a traversa ilegal frontiera către Republica Moldova. Ulterior, erau preluați de alți membri ai grupului criminal care îi transportau spre orașul Chișinău, unde rămâneau pe un termen scurt. După șederea temporară în Republica Moldova, migranții erau ajutați să părăsească teritoriul țării, continuând ruta ilegală spre statele Uniunii Europene. Membrii grupului criminal aveau un nivel ridicat de conspirare, utilizând comunicări criptate și delimitarea strictă a rolurilor pentru a evita detectarea de către autorități.

În contextul amplificării migrației ilegale pe segmentul transnistrean al frontierei Republicii Moldova, unul dintre fenomenele tot mai frecvente este utilizarea abuzivă a procedurii de azil ca strategie temporară pentru evitarea returnării sau a măsurilor restrictive și, implicit, pentru facilitarea continuării traseului ilegal către destinații finale, în special în Uniunea Europeană. Datele colectate în perioada 2022 – 2024 relevă că un număr semnificativ de migranți, odată ajunși ilegal pe teritoriul Republicii Moldova, fie prin segmentul „verde" al frontierei, fie prin segmentul transnistrean al frontierei moldo-ucrainene, solicită protecție internațională nu din motive reale de persecuție sau teama întemeiată de persecuție (conform Convenției de la Geneva din 1951), ci exclusiv ca tactică pentru a-și legaliza temporar șederea, a evita detenția administrativă și a-și organiza tranzitul ulterior spre occident.

Sarcina cea mai importantă este asigurarea unui echilibru între securitatea frontierelor și protecția drepturilor omului în procesul de aliniere a cadrului juridic al Republicii Moldova la standardele UE. Strategia de management integrat al frontierei vizează întărirea controlului la frontieră și reducerea riscurilor de securitate, dar trebuie, de asemenea, să garanteze că consolidarea măsurilor de securitate nu va duce la margina-

lizarea grupurilor vulnerabile, inclusiv a refugiaților și a victimelor traficului de ființe umane. Un sistem fiabil de gestionare a frontierelor trebuie să protejeze atât securitatea națională, cât și drepturile omului (Culesa, 2025).

Această practică este exploatată de rețelele infracționale organizate, care oferă migranților instrucțiuni clare asupra modului în care să depună cereri de azil, chiar dacă situația lor nu întrunește condițiile legale. Mulți migranți invocă povești fabricate de persecuție sau conflict, furnizate de traficanți, și explorează lacunele legislative ale sistemului de azil, profitând de perioadele lungi de procesare, de dificultățile de coordonare între instituții și de lipsa resurselor pentru verificarea riguroasă a fiecărui caz. În practică, pe perioada examinării cererii de azil, aceștia nu sunt returnați și părăsesc teritoriul Republicii Moldova, organizându-și tranzitul ilegal către România și, mai departe, către alte state europene.

În acest context, Republica Moldova a creat o structură instituțională solidă în domeniul migrației, azilului și gestionării frontierelor și a înregistrat progrese semnificative în alinierea politicilor sale la standardele europene și la cele mai bune practici internaționale. În raportul privind Republica Moldova pentru anul 2023, anexat la Comunicarea UE privind politica de extindere pentru 2023, aceste realizări au fost recunoscute, menționându-se pașii în armonizarea legislației și că este suficient de pregătită pentru implementarea cadrului normativ (acquis) al UE în domeniul justiției, libertății și securității (Culesa, 2025).

Pe lângă impactul asupra sistemului național de azil, această practică amplifică riscurile de securitate, contribuind la consolidarea circuitelor ilegale și la obținerea de profituri substanțiale de către grupările de criminalitate transfrontalieră. Grupările criminale documentate demonstrează implicarea și ghidarea migranților în legătură cu pașii de urmat, inclusiv sfaturi despre ce să declare autorităților pentru a fi eligibili temporar pentru protecție internațională.

De asemenea, abuzul procedurii de azil afectează negativ percepția publică asupra refugiaților reali, contribuind la stigmatizarea acestora și erodând încrederea în sistemul național și în parteneriatele internaționale. În plus, Republica Moldova, ca stat de tranzit, se confruntă cu o presiune crescută asupra infrastructurii de primire, a resurselor logistice și umane, în timp ce rețelele de traficanți își sporesc sofisticarea, inclusiv prin utilizarea criptomonedelor pentru plata serviciilor ilicite (Avocatul Poporului, 2024). Este esențial ca autoritățile să îmbunătățească mecanismele de screening, să consolideze cooperarea interinstituțională și să colaboreze strâns cu partenerii europeni și internaționali pentru a identifica cererile abuzive de azil și a preveni instrumentalizarea protecției internaționale în scopul facilitării migrației ilegale.

Concluzii

Studiul realizat asupra migrației ilegale pe segmentul transnistrean al frontierei Republicii Moldova scoate în evidență un tablou complex de vulnerabilități, riscuri și provocări care afectează securitatea națională și regională. Creșterea semnificativă a fluxurilor migratorii ilegale în perioada 2022 – 2024, amplificată de conflictul din Ucraina, a transformat segmentul transnistrean al frontierei moldo-ucrainene într-un punct strategic exploatat de rețele de crimă organizată. Acestea operează cu un grad ridicat de sofisti-

care, utilizând tehnologii digitale, criptomonede și platforme online pentru recrutare, organizare logistică și plată.

Lipsa de control efectiv asupra acestui segment de frontieră a generat un mediu propice pentru proliferarea activităților ilegale: treceri frauduloase, trafic de persoane, contrabandă și abuzul procedurilor de azil. În același timp, presiunea asupra autorităților moldovene a crescut, punând la încercare capacitatea instituțională de gestionare a fluxurilor de migrație și de cooperare internațională. Impactul acestor fenomene nu este doar unul de ordin național, ci afectează direct securitatea regională și europeană, Republica Moldova devenind un punct de tranzit în rețelele extinse de migrație ilegală către Uniunea Europeană.

În urma primului summit UE-Republica Moldova, una din concluzii a fost *,,ascensiunea eforturilor Republicii Moldovei în lupta împotriva criminalității organizate, în special a traficului de arme de foc și de droguri, a introducerii ilegale de migranți și a traficului de ființe umane. În acest sens se consideră a fi depus maxim efort în cooperarea continuă cu Europol în cadrul acordului de cooperare operațională și strategică existent. Totodată, reafirmarea dialogului cuprinzător existent cu privire la toate aspectele legate de migrație, inclusiv gestionarea migrației, protecția internațională și combaterea migrației ilegale"* (Joint Declaration following the first EU-Republic of Moldova Summit, 2025).

Pentru a răspunde acestor provocări, este esențială consolidarea cooperării interinstituționale, întărirea capacităților de control la frontieră, dezvoltarea unor mecanisme eficiente de combatere a rețelelor infracționale și asigurarea unui echilibru între protejarea drepturilor omului și securitatea națională. În plus, armonizarea legislației cu standardele europene, precum și implicarea partenerilor regionali și europeni, reprezintă pași indispensabili în întărirea rezilienței statului în fața amenințărilor hibride și a fenomenelor transfrontaliere.

BIBLIOGRAFIE

Bogdăneanu, M., E. (2024), Conflictele înghețate. Studiu de caz: Transnistria, *Intelligence Info*, 3:4, pag. 82-92, https://www.intelligenceinfo.org/ conflictele-inghetate-studiu-de-caz-transnistria/

Shaun D. F. (2024), "Pridnestrovie for Peace": Accounting for Transnistrian Divergence from the Russian Position *vis-à-vis* the Russo-Ukrainian War, Peace. Review, DOI: 10.1080/10402659.2024.2311691

Bencheci, M., Hîrbu-Bencheci, D., Cujba, V. (2020), Aspecte de drept internațional în contextul conflictelor înghețate: cazul Transnistriei. În: *Ştiința politică şi administrativă: provocări globale, soluţii locale*, Chișinău. pp. 10-17. ISBN 978-9975-3459-7-2.

Hotărârea Parlamentului (2023), privind aprobarea Strategiei securității naționale a Republicii Moldova. Publicat : 17-01-2024 în Monitorul Oficial Nr. 17-19 art. 28

Guvernarea sectorului de securitate în Moldova. (2024), Raport independent / Natalia Albu, Nicolae Arnaut, Sergiu Bozianu [et al.]; metodologie și coordonare: Vadim Enicov, Natalia Albu: Platforma pentru Inițiative de Securitate și Apărare (PISA) [et al.]. – Chișinău: [S. n.], (CEP UPSC). 264 p. ISBN 978-9975-46-878-7

Cebotari, S. (2019), Securitatea regională în contextul vulnerabilității regiunii Mării Negre. considerații sumare . În: Administrarea Publică, nr. 4(104), pp. 111-116. ISSN 1813- 8489.

COM (2021) 591 final. Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul economic și social european și Comitetul Regiunilor. https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021D C0591

Frontex (2023), Risk Analysis. https://www.frontex.europa.eu/assets/ Publications/General/ARA_2023.pdf

Inspectoratul General al Poliției de Frontieră. (2024), Nota de activitate. https://border.gov.md/files/202501/NI%20activitate%20IGPF%20pentru%20anul%202024%20final.pdf

A War in Our Own Backyard. Rosa-Luxemburg-Stiftung (2022). https://www.rosalux.de/en/news/id/46281/a-war-in-our-own-backyard. (accesat la 21.07.2025)

Inspectoratul General al Poliției de Frontieră. (2022), Nota de activitate. https://border.gov.md/files/202305/RAPORT%20DE%20ACTIVITATE%20AL%20IGPF%20-2022.pdf

Inspectoratul General al Poliției de Frontieră. (2023), Nota de activitate. https://border.gov.md/files/202401/NI%20de%20activitate%20IGPF%202023%20plasat.pdf

Frontex. (2024), The Strategic Risk Analysis Report. https://www.frontex. europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Strategic_Risk_Analysis_2024_Report.pdf

Raportul privind Evaluarea Națională a Riscurilor (ENR) de Spălare a Banilor (SB) și Finanțare a Terorismului (FT) aferente Activelor Virtuale (VA) și Furnizorilor de Servicii privind Activele Virtuale (VASP) în Republica Moldova. (2024), https://spcsb.gov.md/storage/reports/rapoarte2024/ Modificat_NRA_VAVASP_FINAL_RO_03.12.2024.pdf. (accesat la 17.07.2025)

Кулеса, А. (2025), Украина и Молдова на пути присоединения к ЕС: ожидаемые реформы в сфере миграции, убежища и управления границами. Пражский процесс, Международный центр развития миграционной политики (ICMPD), Вена.

Avocatul Poporului (Ombudsmanul). (2024), Raport anual privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova. https://ombudsman.md/rapoarte/drepturile-omului/anuale/

Joint Declaration following the first EU-Republic of Moldova Summit. (2025). https://enlargement.ec.europa.eu/news/joint-declaration-following-first-eu-republic-moldova-summit-2025-07-04_en . (accesat la 21.07.2025)

CZU: 37.01:005.322:37.014(498) https://doi.org/10.59295/pas2025.27

MANAGEMENTUL EDUCAȚIONAL ÎN ROMÂNIA: EVOLUȚIE, PROVOCĂRI ȘI PERSPECTIVE

Otilia Luminița MĂRGĂRIT[41]

Abstract. ***Educational management is a fundamental element in ensuring and enhancing the quality and efficiency of the education system, directly influencing the learning process and institutional development. These reforms introduced new mechanisms for the selection and evaluation of school managers, promoted strategic planning tools, and sought alignment with European quality standards in education. Despite these advancements, educational management in Romania faces major challenges, including chronic underfunding, legislative instability with frequent changes that undermine reform continuity, excessive bureaucracy, and disparities between urban and rural areas. This study advocates an integrated approach to overcoming these challenges by emphasizing the need for continuous professional development of educational managers, stabilization of the legislative framework, and reduction of bureaucracy through digitalization. Additionally, it stresses the importance of increased educational funding, optimal use of European funds, strengthening community partnerships, and promoting equity and inclusion principles in access to education. Thus, this article provides a comprehensive synthesis of the evolutionary stages, current difficulties, and future prospects of educational management in Romania, highlighting its central role in the modernization and performance of the national education system.***

Keywords: *educational management, educational leadership, education policies, reform, perspectives.*

Introducere

În ultimele decenii, educația a devenit un domeniu strategic la nivel global, recunoscut nu doar ca motor al dezvoltării economice, ci și ca fundament al coeziunii sociale și al progresului democratic. În acest context, managementul educațional reprezintă o componentă esențială a funcționării eficiente a instituțiilor de învățământ și un factor determinant al calității actului educațional. Literatura de specialitate subliniază faptul că instituțiile educaționale performante se disting prin existența unui leadership eficient, capabil să genereze o viziune clară, să mobilizeze resursele disponibile și să creeze un climat organizațional favorabil învățării. Managementul educațional nu mai este perceput exclusiv ca un set de atribuții administrative, ci ca un proces complex de conducere strategică, orientat spre îmbunătățirea continuă a performanțelor educaționale și spre adaptarea instituțiilor la provocările societății contemporane. În România, problematica managementului educațional capătă o relevanță sporită în condițiile reformelor succesive derulate după 1989, reforme menite să alinieze sistemul național de învățământ la standardele europene și internaționale. Deși au fost adoptate politici și cadre legislative care promovează autonomia școlilor, descentralizarea decizională și

[41] doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova

profesionalizarea funcției manageriale, persistă multiple disfuncționalități care afectează performanța instituțiilor de învățământ. Conform rapoartelor oficiale și analizelor de specialitate, România se confruntă cu provocări semnificative în ceea ce privește asigurarea unui management educațional eficient: subfinanțarea cronică a sistemului, lipsa de stabilitate legislativă, pregătirea insuficientă a managerilor pentru roluri de leadership, inechități între mediul urban și rural și implicarea scăzută a comunității în susținerea educației (Ministerul Educației, 2024; Eurostat, 2023). În plus, tranziția către un model educațional centrat pe competențe, în concordanță cu cerințele pieței muncii și cu dinamica societății cunoașterii, implică necesitatea unui management inovator, flexibil și orientat spre calitate. Aceste provocări sunt amplificate de evoluțiile globale, precum digitalizarea accelerată, schimbările demografice și nevoia de incluziune socială, care impun regândirea paradigmelor tradiționale de conducere a instituțiilor educaționale. Pe acest fundal, cercetarea de față își propune să analizeze evoluția managementului educațional în România, cu accent pe principalele etape, dificultăți și perspective de dezvoltare. Demersul vizează atât o înțelegere mai profundă a contextului național, cât și formularea unor concluzii și recomandări utile pentru factorii de decizie, managerii școlari și toți actorii implicați în procesul educațional. Importanța unei astfel de cercetări rezidă în faptul că, în absența unui management performant, politicile educaționale riscă să rămână la nivel declarativ, fără impact real asupra calității educației și asupra reducerii disparităților existente între diferitele categorii de școli și elevi.

Evoluția managementului educațional în românia după 1989: repere legislative și instituționale

Transformările politice, sociale și economice survenite în România după 1989 au generat o serie de schimbări profunde și în domeniul educației, cu implicații directe asupra conceptului și practicilor de management educațional. Tranziția de la un sistem centralizat, rigid, de inspirație socialistă, către un model democratic, bazat pe principii ale autonomiei, descentralizării și responsabilității instituționale, a presupus o serie de reforme legislative și structurale cu impact semnificativ asupra conducerii unităților de învățământ.

Perioada 1990-1995: începuturile reformei și primele măsuri de descentralizare

Primele demersuri de reformă au vizat adaptarea rapidă a sistemului educațional la noile realități democratice. În această etapă, accentul s-a pus pe eliminarea elementelor ideologice din conținutul educațional și pe conturarea unui cadru legislativ care să susțină autonomia școlilor. Totuși, la nivel managerial, structura era încă puternic centralizată, iar deciziile strategice se luau la nivelul Ministerului Educației. Un moment important l-a constituit adoptarea **Legii învățământului nr. 84/1995**, care a consacrat oficial principiul descentralizării în educație și a introdus noțiuni moderne de autonomie instituțională și parteneriat educațional (Legea învățământului nr. 84/1995).

Etapa1995-2011:consolidarea descentralizării și începutul profesionalizării managementului educațional

Legea educației nr. 84/1995 a reprezentat un punct de cotitură, marcând trecerea de la un sistem strict ierarhic la unul în care unitățile de învățământ primesc, treptat, atribuții sporite în plan managerial. Printre elementele relevante pentru această perioadă se numără introducerea **Consiliilor de Administrație** la nivelul școlilor, cu partici-

parea reprezentanților autorităților locale și ai părinților, ca expresie a parteneriatului educațional, primele inițiative de **profesionalizare a funcției de conducere**, concretizate prin stabilirea unor criterii pentru ocuparea posturilor de director, deși procedurile de selecție rămâneau parțial netransparente (Niță, 2015;45),dezvoltarea de programe de formare pentru managerii educaționali, în colaborare cu universități și instituții specializate și participarea României la **programe și proiecte europene**, care au favorizat transferul de bune practici în domeniul managementului educațional. Totuși, în această etapă, descentralizarea a fost adesea mai degrabă declarativă decât efectivă, multe decizii importante continuând să fie luate la nivel central, în timp ce școlile se confruntau cu lipsa resurselor și cu incertitudini legislative (Popescu, 2010; 78).

Adoptarea Legii educației naționale nr. 1/2011: un nou cadru pentru managementul educațional

Intrarea în vigoare a **Legii educației naționale nr. 1/2011** a reprezentat o reformă amplă, care a vizat toate componentele sistemului educațional și a inclus prevederi importante pentru managementul educațional cum ar fi **creșterea autonomiei instituțiilor de învățământ**, în special în ceea ce privește elaborarea proiectului de dezvoltare instituțională și stabilirea unor politici interne, reglementarea mai clară a **selecției și evaluării directorilor**, prin organizarea concursurilor naționale și locale pentru ocuparea funcțiilor de conducere, introducerea conceptului de **management strategic**, prin obligativitatea elaborării Planului de dezvoltare instituțională (PDI), accent pe **asigurarea calității**, prin colaborarea cu Agenția Română de Asigurare a Calității în Învățământul Preuniversitar (ARACIP) și utilizarea standardelor de calitate ca reper managerial și susținerea formării continue a cadrelor didactice și a managerilor, ca parte a procesului de modernizare a educației. Deși această lege a oferit un cadru relativ coerent pentru modernizarea managementului educațional, aplicarea sa a fost adesea afectată de instabilitatea politică și de modificările frecvente ale actului normativ (Georgescu , 2022; 30).

Perioada 2011-prezent: ajustări legislative și provocări în implementarea reformelor

În ultimul deceniu, legislația educațională din România a fost supusă unor numeroase modificări și completări, care au influențat inclusiv componenta managerială. Printre aspectele relevante se numără succesiunea rapidă a miniștrilor educației și a modificărilor legislative, care a generat **instabilitate și incoerență** în aplicarea prevederilor legale, revizuirea periodică a procedurilor de **selecție a directorilor**, cu accent pe transparentizare, dar și cu semne de întrebare legate de politizarea procesului, consolidarea conceptului de **autonomie managerială**, dar cu limite impuse de subfinanțarea cronică și de lipsa de resurse în multe unități de învățământ, în special în mediul rural, publicarea documentului strategic „**Strategia pentru modernizarea managementului educațional**" de către Ministerul Educației în 2024, care își propune să creeze un cadru mai predictibil și profesionalizat pentru conducerea unităților școlare. În concluzie, deși România a parcurs, după 1989, o traiectorie generală pozitivă în ceea ce privește modernizarea managementului educațional, procesul a fost adesea marcat de discontinuități, incoerențe și dificultăți de implementare. Evoluția legislativă reflectă, pe de o parte, aspirațiile spre descentralizare, autonomie și profesionalizare, iar pe de altă parte, limitele structurale și culturale care continuă să afecteze eficiența conducerii instituțiilor educaționale.

PROVOCĂRILE ACTUALE ALE MANAGEMENTULUI EDUCAȚIONAL ÎN ROMÂNIA

În pofida progreselor legislative și instituționale înregistrate în ultimele trei decenii, sistemul educațional românesc se confruntă cu o serie de provocări complexe care afectează eficiența și calitatea managementului la toate nivelurile. Aceste dificultăți sunt determinate atât de factori structurali și economici, cât și de aspecte culturale și administrative, menținând o serie de disfuncționalități în conducerea unităților de învățământ.

Instabilitatea legislativă și incoerența politicilor educațional

Unul dintre cele mai frecvent semnalate obstacole în calea modernizării managementului educațional este instabilitatea cadrului legal. Modificările frecvente ale legislației educaționale, inclusiv ale **Legii educației naționale nr. 1/2011**, au creat un climat de incertitudine și impredictibilitate. Schimbările succesive de miniștri, lipsa unei strategii coerente și aplicate pe termen lung, precum și politizarea deciziilor educaționale afectează capacitatea managerilor școlari de a planifica strategic și de a implementa politici eficiente la nivel instituțional (Georgescu, 2022; 45).

Politizarea funcțiilor de conducere

În ciuda încercărilor de profesionalizare a managementului prin concursuri naționale sau locale, ocuparea funcțiilor de director rămâne, în multe cazuri, vulnerabilă la influențe politice. Această situație diminuează încrederea în procesul de selecție, descurajează cadrele didactice competente să acceseze poziții de conducere și contribuie la menținerea unui climat organizațional instabil (Niță, 2015; 78).

Lipsa resurselor și subfinanțarea cronică

Autonomia managerială prevăzută de lege nu poate fi exercitată eficient în absența resurselor materiale și financiare adecvate. Bugetele insuficiente, în special în mediul rural, limitează capacitatea managerilor de a implementa proiecte educaționale, de a moderniza infrastructura și de a atrage personal calificat. Discrepanțele majore între școlile din mediul urban și cele din zone defavorizate accentuează inegalitățile în educație și limitează eficiența actului managerial (Ionescu, 2018; 140).

Necesitatea profesionalizării reale a managementului educațional

În pofida existenței unor programe de formare managerială, nivelul de pregătire al multor directori rămâne sub așteptări, în special în ceea ce privește competențele de leadership, management strategic, gestiune financiară sau comunicare instituțională. De asemenea, accesul la programe de formare continuă este inegal, iar resursele pentru dezvoltarea profesională sunt adesea limitate.

Slaba cultură organizațională și rezistența la schimbare

În multe unități de învățământ persistă o cultură organizațională rigidă, conservatoare, în care schimbarea este percepută ca o amenințare, iar inovația managerială este privită cu reticență. Această realitate se reflectă în dificultăți de implementare a reformelor, în lipsa inițiativelor locale și în rezistența la asumarea responsabilităților sporite prevăzute de cadrul legislativ (Popa, 2022; 34).

Deficiențe în asigurarea calității și în evaluarea managerială

Deși asigurarea calității educației este un principiu central al managementului modern, procesul de evaluare internă și externă rămâne adesea formal, birocratic și lipsit de

impact real asupra îmbunătățirii managementului instituțional. Raportările către ARACIP sau către inspectoratele școlare se limitează uneori la aspecte administrative, fără a genera o reală cultură a calității și a responsabilității.

Provocările digitalizării managementului educațional

Transformările tehnologice din ultimii ani, accelerate de contextul pandemiei COVID-19, au scos în evidență necesitatea digitalizării proceselor manageriale, a comunicării instituționale și a sistemelor de raportare (Radu, 2024; 25). Cu toate acestea, implementarea soluțiilor digitale în managementul educațional este încă deficitară, în special în unitățile din mediul rural sau în cele cu resurse limitate, ceea ce generează discrepanțe și limitează eficiența conducerii. În ansamblu, provocările actuale ale managementului educațional în România evidențiază nevoia de consolidare a profesionalismului, de stabilitate legislativă, de alocare adecvată a resurselor și de cultivare a unei culturi organizaționale moderne, orientate spre performanță și inovație. În absența unor măsuri coerente și sustenabile în aceste direcții, autonomia și responsabilizarea școlilor rămân concepte teoretice, iar calitatea educației continuă să fie afectată.

DIRECȚII DE ACȚIUNE ȘI SOLUȚII PENTRU ÎMBUNĂTĂȚIREA MANAGEMENTULUI EDUCAȚIONAL ÎN ROMÂNIA

În fața provocărilor multiple cu care se confruntă sistemul educațional românesc, este esențială conturarea și implementarea unor măsuri coerente și integrate, care să vizeze atât dimensiunea structurală, cât și cea umană, tehnologică și culturală a managementului educațional. Reformele legislative, alocarea resurselor, profesionalizarea resursei umane și consolidarea parteneriatelor reprezintă pilonii fundamentali ai unui management educațional performant, capabil să contribuie la creșterea calității învățământului (Popescu, 2020; Ionescu, 2018).

Profesionalizarea reală și continuă a resursei manageriale

Una dintre condițiile de bază pentru eficientizarea conducerii instituțiilor de învățământ este asigurarea unui proces riguros și transparent de selecție a managerilor, dublat de programe de formare continuă relevante și accesibile (Marinescu, 2019). În acest sens, se impun măsuri precum revizuirea criteriilor de selecție a directorilor, cu accent pe competențele de leadership, management strategic și capacitatea de inovare, introducerea unor programe de formare obligatorii pentru candidații la funcții de conducere, înainte de accederea în post, dezvoltarea de programe de perfecționare continuă pentru directori și echipele manageriale, cuprinzând teme precum: leadership educațional, managementul resurselor umane, planificare strategică, comunicare organizațională, digitalizare și încurajarea schimbului de bune practici și crearea unor rețele de directori la nivel județean și național (ANPDM, 2021).

Stabilizarea și clarificarea cadrului legislativ și strategic

Un mediu legislativ predictibil și coerent este esențial pentru desfășurarea eficientă a actului managerial (Bălan, 2017). Pentru atingerea acestui obiectiv, sunt necesare stabilirea unui cadru legislativ clar și stabil în domeniul educației, care să ofere direcții pe termen mediu și lung, crearea unor documente strategice naționale și locale care să orienteze activitatea managerială, cu obiective și indicatori de performanță expliciți, reducerea birocrației prin digitalizarea proceselor administrative și simplificarea procedu-

rilor de raportare și asigurarea coerenței între politicile educaționale și cele din domenii conexe, finanțe, infrastructură, dezvoltare regională (Ministerul Educației, 2022).

Alocarea adecvată a resurselor și echilibrarea distribuției acestora

Calitatea managementului educațional este profund influențată de resursele financiare, materiale și umane disponibile la nivelul unităților de învățământ (Dumitrescu, 2020). Fără o susținere financiară corespunzătoare, autonomia managerială rămâne un deziderat teoretic, iar capacitatea de a implementa proiecte educaționale, de a dezvolta infrastructura și de a atrage resursă umană calificată este sever limitată. În România, subfinanțarea cronică a sistemului de învățământ, raportată în mod constant printr-un procent din PIB sub media europeană, creează dezechilibre majore între nevoile reale ale școlilor și posibilitățile administrative de acoperire a acestora. În acest sens, alocarea unui procent din PIB pentru educație de minimum 6%, conform angajamentelor asumate în documentele strategice naționale și europene (precum „România Educată" sau Planul Național de Redresare și Reziliență – PNRR), este o condiție esențială pentru modernizarea sistemului și susținerea unui management eficient și performant. Totodată, disparitățile majore între școlile din mediul urban și cele din mediul rural sau cele care deservesc comunități dezavantajate impun adoptarea unui model de finanțare diferențiată, echitabilă, care să țină cont de contextul socio-economic local. Sprijinul financiar suplimentar acordat acestor școli trebuie să fie orientat nu doar către cheltuieli de funcționare, ci și spre investiții în infrastructură, digitalizare, pregătirea cadrelor didactice și accesul la resurse educaționale moderne. Astfel, se pot atenua decalajele care afectează calitatea procesului educațional și șansele reale ale elevilor la o educație echitabilă. Un alt aspect crucial îl constituie crearea unor mecanisme clare, transparente și accesibile de atragere și utilizare a fondurilor europene și a altor surse externe de finanțare, cum ar fi granturile private sau parteneriatele public-private. Deși în ultimii ani au fost lansate numeroase oportunități de finanțare prin PNRAS, PNRR sau programele Erasmus+, multe școli, în special din mediul rural, nu au capacitatea tehnică și administrativă de a accesa și gestiona aceste fonduri. De aceea, este necesară sprijinirea instituțiilor de învățământ prin formarea personalului administrativ, simplificarea procedurilor de aplicare și monitorizarea atentă a implementării proiectelor finanțate. În egală măsură, monitorizarea eficientă a utilizării resurselor devine un instrument strategic pentru prevenirea risipei, pentru asigurarea transparenței și pentru maximizarea impactului investițiilor în educație. Aceasta presupune nu doar controlul financiar, ci și evaluarea efectelor reale asupra performanței instituționale, asupra rezultatelor școlare și asupra satisfacției beneficiarilor educației. Introducerea unor sisteme informatice de gestiune și raportare, conectate la indicatori de eficiență și calitate, ar putea contribui la o mai bună planificare și evaluare a resurselor alocate. În concluzie, alocarea adecvată a resurselor și echilibrarea distribuției acestora reprezintă nu doar o condiție tehnică pentru buna funcționare a școlilor, ci o obligație morală și strategică a statului în vederea garantării accesului echitabil la o educație de calitate pentru toți copiii, indiferent de mediul din care provin.

Dezvoltarea parteneriatelor educaționale și implicarea comunității

Dezvoltarea parteneriatelor educaționale și implicarea comunității reprezintă elemente esențiale în creșterea calității și relevanței sistemelor educaționale la nivel global. Am analizat importanța colaborării între școli și actorii sociali, beneficiile și provocă-

rile dezvoltării acestor parteneriate, precum și strategiile pentru implementarea eficientă a acestora. Pe baza literaturii internaționale și a unor studii de caz din România, se evidențiază necesitatea unor politici coerente, alocarea adecvată a resurselor și schimbarea culturală pentru maximizarea impactului implicării comunității asupra rezultatelor educaționale. În contextul cerințelor educaționale tot mai complexe și al transformărilor sociale profunde, rolul parteneriatelor educaționale și al implicării comunității a devenit tot mai important. Parteneriatele educaționale se referă la colaborări structurate între unitățile de învățământ și diverse entități sociale, având scopul de a sprijini procesul educațional. Implicarea comunității în școli presupune participarea activă a părinților, organizațiilor locale și altor actori sociali în susținerea educației. Un management educațional eficient presupune colaborare și implicare din partea tuturor actorilor sociali. Direcțiile de acțiune includ stimularea parteneriatelor active între școli, autorități locale, ONG-uri, mediul de afaceri și instituții culturale, crearea unor structuri de dialog permanente între conducerea școlii și comunitate, pentru identificarea nevoilor și a soluțiilor locale, implicarea părinților nu doar în aspecte administrative, ci și în proiecte educaționale și în viața școlii și dezvoltarea de parteneriate internaționale care să permită schimbul de bune practici și accesul la experiențe manageriale inovatoare. Parteneriatele educaționale facilitează schimbul de resurse și bune practici, sprijină rezolvarea colaborativă a problemelor și asigură o mai bună adaptare a procesului educațional la nevoile locale. Raportul UNESCO (2020) subliniază faptul că parteneriatele bine dezvoltate contribuie la oportunități de învățare pe tot parcursul vieții, incluziune socială și echitate.

Provocări și direcții viitoare în dezvoltarea parteneriatelor educaționale

Parteneriatele educaționale reprezintă instrumente esențiale pentru creșterea calității și eficienței procesului educațional, facilitând colaborarea între școli, comunitate, autorități locale, mediul privat și organizații non-guvernamentale. Totuși, în ciuda beneficiilor evidente, implementarea și consolidarea acestora se lovesc frecvent de o serie de provocări care limitează potențialul maxim al colaborării. Unul dintre principalele obstacole îl constituie finanțarea insuficientă. Multe parteneriate se bazează pe resurse limitate, adesea provenite din surse nesigure sau temporare, ceea ce afectează sustenabilitatea proiectelor și continuarea inițiativelor pe termen lung. Lipsa unor mecanisme clare și stabile de finanțare reduce atractivitatea colaborării și descurajează actorii implicați să se angajeze în proiecte complexe și de durată. De asemenea, interesele divergente ale partenerilor pot genera tensiuni și conflicte, mai ales în absența unor obiective și responsabilități clar definite. Fiecare actor implicat urmărește adesea priorități specifice, ceea ce poate conduce la lipsa unei viziuni comune și la dificultăți în luarea deciziilor. Acest lucru subliniază necesitatea unui cadru de guvernanță bine structurat, care să asigure transparență, comunicare eficientă și echilibru între interese. Birocrația excesivă reprezintă o altă barieră semnificativă, în special în contextul administrației publice. Procedurile administrative complexe și lente pot descuraja inițiativele locale și pot împiedica implementarea rapidă a proiectelor. Simplificarea proceselor și digitalizarea actelor administrative ar putea contribui la diminuarea acestui efect. Nu în ultimul rând, cultura colaborativă este adesea insuficient dezvoltată în multe comunități și instituții educaționale. Lipsa încrederii reciproce, rezistența la schimbare și obiceiurile instituționale rigide împiedică formarea unor relații de parteneriat solide și durabile. În acest sens, este necesară promovarea unor valori și practici

orientate spre cooperare și inovare, inclusiv prin formare și schimburi de bune practici. Pentru a depăși aceste obstacole, este nevoie de o voință politică clară și consecventă, materializată în politici educaționale care să susțină și să stimuleze parteneriatele prin alocări financiare dedicate, facilități legislative și sprijin administrativ. Totodată, dezvoltarea capacităților partenerilor, prin programe de training și consiliere, este esențială pentru a crește eficiența colaborării și pentru a dezvolta competențe în managementul proiectelor și comunicare instituțională. În perspectiva cercetărilor viitoare, este important să se identifice și să se promoveze modele scalabile de parteneriate, care să poată fi adaptate în diverse contexte și comunități. Evaluarea riguroasă a impactului acestor colaborări asupra calității educației, a incluziunii sociale și a dezvoltării comunitare va oferi date valoroase pentru fundamentarea deciziilor strategice și pentru optimizarea resurselor investite. În concluzie, dezvoltarea sustenabilă a parteneriatelor educaționale presupune o abordare integrată, care să includă atât componente financiare, legislative și organizaționale, cât și o schimbare de mentalitate, orientată spre cooperare și responsabilitate comună. Numai astfel pot fi valorificate pe deplin beneficiile pe care aceste parteneriate le aduc procesului educațional și societății în ansamblu.

Strategii pentru dezvoltarea parteneriatelor eficiente în educație

În contextul transformărilor profunde ale sistemului educațional, parteneriatele eficiente între școli și actori comunitari devin o condiție esențială pentru susținerea calității și echității în educație. Aceste colaborări oferă sprijin suplimentar unităților de învățământ, diversifică resursele disponibile și contribuie la deschiderea școlii către societate. Pentru ca parteneriatele educaționale să fie funcționale, durabile și relevante, este necesară adoptarea unor strategii clare, sustenabile și adaptate contextului local. Un parteneriat eficient presupune existența unei viziuni comune asupra obiectivelor urmărite, asupra beneficiilor reciproce și asupra contribuției fiecărei părți. Este esențială stabilirea unui cadru formal de colaborare – prin protocoale, acorduri sau contracte – care să definească responsabilitățile, resursele implicate, termenele și modalitățile de evaluare. Această claritate reduce ambiguitățile și consolidează încrederea între parteneri.

Identificarea nevoilor educaționale reale și a actorilor relevanți. Parteneriatele eficiente pornesc de la o analiză riguroasă a nevoilor comunității școlare, fie că este vorba despre susținerea elevilor vulnerabili, modernizarea infrastructurii, activități extracurriculare sau orientare profesională. În funcție de aceste nevoi, pot fi identificați parteneri relevanți: autorități locale, organizații non-guvernamentale, instituții culturale, companii, universități, biserică sau părinți. Potrivirea dintre nevoi și competențele/ resursele partenerilor este esențială pentru relevanța și impactul colaborării.

Dezvoltarea capacității manageriale și instituționale pentru cooperare. Școlile trebuie sprijinite în dezvoltarea competențelor de management al parteneriatelor: planificare strategică, negociere, comunicare interinstituțională, atragere de fonduri, evaluare de impact. De asemenea, este important ca directorii să dețină autonomie reală în inițierea și gestionarea parteneriatelor, susținută de un cadru legislativ clar și de formare profesională adecvată. Instituțiile pot crea echipe dedicate parteneriatelor, formate din cadre didactice, părinți și membri ai comunității.

Promovarea unei culturi organizaționale deschise și participative. Succesul colaborărilor depinde în mare măsură de deschiderea școlii către comunitate, de valo-

rile promovate în interiorul instituției și de implicarea reală a tuturor actorilor interni (elevi, profesori, părinți) în procesul decizional. O cultură a colaborării, a încrederii și a participării favorizează relațiile pe termen lung și stimulează inițiativa. De asemenea, recunoașterea publică a contribuțiilor partenerilor consolidează motivația acestora.

Asigurarea sustenabilității și evaluarea impactului. Parteneriatele nu trebuie să fie ocazionale sau formale, ci proiectate pentru continuitate și sustenabilitate. Este esențială alocarea de resurse (financiare, umane, logistice) pentru menținerea colaborărilor pe termen lung. Totodată, este necesară o evaluare periodică a rezultatelor și a impactului parteneriatelor asupra comunității școlare, cu ajustări în funcție de context și obiective. Utilizarea unor indicatori clari de performanță poate ghida deciziile manageriale și poate demonstra valoarea parteneriatului.

Promovarea echității, incluziunii și inovației

Un sistem de management educațional performant trebuie să fie centrat pe echitate și incluziune, dar și deschis către inovație (Ciobanu, 2021). În acest sens, se recomandă dezvoltarea de politici locale și naționale care să reducă decalajele dintre mediul urban și rural și să sprijine elevii din grupuri vulnerabile, implementarea de programe pentru prevenirea abandonului școlar și pentru integrarea socială a tuturor elevilor încurajarea inovației în management prin digitalizare, introducerea de soluții tehnologice și susținerea proiectelor educaționale inovatoare, crearea unui cadru de evaluare internă și externă a managementului, care să pună accent pe calitate, performanță și impactul real asupra învățământului. Îmbunătățirea managementului educațional în România reprezintă un demers complex, care necesită voință politică, resurse adecvate și o schimbare profundă de mentalitate la nivel instituțional. Doar printr-o abordare integrată, coerentă și participativă, în care profesionalizarea managementului, stabilitatea legislativă, alocarea echitabilă a resurselor și implicarea comunității devin priorități reale, se poate construi un sistem educațional capabil să răspundă nevoilor societății contemporane. Disparitățile semnificative dintre mediul urban și rural, între județe sau între școli din aceeași localitate reflectă inegalități persistente de acces, resurse și rezultate. Pentru reducerea acestor decalaje este esențială elaborarea și implementarea de politici publice diferențiate, care să asigure o distribuție echitabilă a resurselor în funcție de nevoile reale ale școlilor și comunităților, finanțarea suplimentară a unităților de învățământ care deservesc populații defavorizate, cu accent pe infrastructură, transport școlar, masă caldă și personal de sprijin, promovarea unor programe remediale și compensatorii, care să sprijine elevii cu risc educațional crescut (abandon, performanțe scăzute, absenteism). Incluziunea presupune nu doar prezența fizică a tuturor elevilor în școală, ci și participarea lor activă, egală și semnificativă la procesul educațional. În acest sens, managementul școlar trebuie să urmărească formarea cadrelor didactice și a personalului de conducere în domeniul educației inclusive și al diversității culturale, crearea unui climat școlar pozitiv, sigur și nediscriminatoriu, în care fiecare copil să se simtă acceptat și valorizat, susținerea elevilor cu cerințe educaționale speciale sau din grupuri minoritare prin resurse specializate, consiliere psihopedagogică și colaborare cu părinții. Transformarea educației în era digitală presupune o reinventare a stilului managerial, în care accentul cade pe leadership adaptiv, utilizarea datelor în luarea deciziilor și deschiderea către soluții tehnologice. Direcțiile de acțiune includ digitalizarea proceselor manageriale (planificare, raportare, monitorizare, comunicare) pentru eficientizarea

activităților și reducerea birocrației, promovarea instrumentelor de management bazate pe date, care permit analiza performanței, a progresului elevilor și luarea de decizii informate, stimularea proiectelor educaționale inovatoare, care valorifică creativitatea cadrelor didactice și implicarea elevilor în rezolvarea de probleme reale, susținerea leadershipului transformațional, capabil să motiveze echipele, să promoveze o cultură a învățării continue și să gestioneze schimbarea. Managementul bazat pe echitate și inovație presupune și mecanisme riguroase de evaluare internă și externă, centrate pe impactul real asupra calității educației. Este important ca aceste evaluări să utilizeze indicatori relevanți de performanță, inclusiv privind incluziunea, participarea elevilor, satisfacția beneficiarilor și inovarea, să ofere feedback constructiv și sprijin pentru îmbunătățire, nu doar o ierarhizare birocratică, să implice actorii comunității în procesul de evaluare, pentru o viziune partajată asupra calității.

Promovarea echității, incluziunii și inovației în managementul educațional nu este doar o opțiune strategică, ci o necesitate etică și socială, într-un context marcat de schimbări accelerate și provocări complexe. Această transformare profundă necesită viziune, voință politică, investiții semnificative și o cultură organizațională orientată spre învățare, colaborare și progres. Numai prin asumarea acestor direcții sistemice și prin sprijinirea liderilor educaționali în rolul lor strategic se poate construi un sistem educațional incluziv, rezilient și relevant pentru viitor și să ofere fiecărui elev șanse reale la o educație de calitate.

Rolul implicării comunității în școli

Implicarea comunității în școli consolidează încrederea, responsabilitatea și sprijinul social. Participarea activă a părinților și colaborarea cu ONG-uri și mediul de afaceri contribuie la creșterea motivației elevilor, reducerea abandonului școlar și îmbunătățirea performanțelor academice (Munteanu, 2019;45). Studiul European Schoolnet (2018) arată că școlile cu legături strânse cu comunitatea obțin rezultate mai bune în ceea ce privește bunăstarea și performanța elevilor (European Schoolnet, 2018). Pentru succesul parteneriatelor educaționale este nevoie de obiective clare și comune pentru toți partenerii, comunicare transparentă și continuă și mecanisme flexibile adaptate contextului local. În România, inițiativele care implică mentori din comunitate, activități extracurriculare susținute de ONG-uri și accesarea fondurilor europene prin consorții multi-actori au generat rezultate pozitive (Ministerul Educației, 2022).

Concluzii

Evoluția managementului educațional în România, în perioada de după 1989, reflectă, pe de o parte, eforturile de racordare la standardele europene și internaționale, iar pe de altă parte, dificultățile inerente tranziției de la un sistem centralizat, rigid, la unul modern, flexibil și orientat spre calitate. Analiza etapelor majore de reformă legislativă, începând cu Legea Învățământului din 1995 și continuând cu Legea Educației Naționale din 2011 și modificările succesive, evidențiază o preocupare constantă pentru modernizarea cadrului de organizare și funcționare a învățământului preuniversitar. Cu toate acestea, implementarea reformelor nu a fost lipsită de sincope, incoerențe și rezistență la schimbare. Lipsa stabilității legislative, schimbările frecvente de politici educaționale, subfinanțarea cronică a sistemului și persistența unor practici manageriale

învechite au contribuit la perpetuarea unor disfuncționalități care afectează în mod direct calitatea educației. În acest context, managementul educațional joacă un rol esențial, nu doar în administrarea curentă a unităților de învățământ, ci și în catalizarea schimbării, promovarea inovației și asigurarea unui climat favorabil învățării. Leadershipul autentic, capacitatea de planificare strategică, gestionarea eficientă a resurselor și stimularea parteneriatelor sunt competențe esențiale pentru managerii educaționali, într-un sistem aflat în permanentă transformare. Provocările actuale, precum digitalizarea educației, criza resursei umane calificate, decalajele dintre mediul urban și rural, exodul populației școlare sau nevoia de incluziune socială, impun o regândire profundă a managementului educațional. Soluțiile identificate, profesionalizarea resursei manageriale, stabilizarea cadrului legislativ, alocarea echitabilă a resurselor, consolidarea parteneriatelor și promovarea echității și inovației, reprezintă direcții de acțiune care trebuie asumate și susținute prin politici publice coerente și prin implicarea tuturor actorilor sociali. În final, este important de subliniat că reforma reală a sistemului educațional nu poate fi realizată în absența unui management educațional performant, capabil să răspundă provocărilor și să valorifice oportunitățile. Investiția în formarea, susținerea și motivarea managerilor educaționali trebuie să devină o prioritate strategică, în condițiile în care calitatea leadershipului educațional influențează în mod direct rezultatele școlare, integrarea socială a elevilor și, în ultimă instanță, progresul economic și social al societății românești.

BIBLIOGRAFIE

Ciobanu, L. (2021). Echitate și incluziune în educație. Iași: Polirom

Dumitrescu, R. (2020). Finanțarea educației și impactul asupra managementului școlar. București: Ed. Didactică și Pedagogică.

Eurostat (2021). Raport privind alocarea resurselor în educație în UE. Luxemburg: Oficiul pentru Publicații.

Georgescu, A., Provocări legislative în managementul educațional românesc, în Studii și Cercetări în Educație, vol. 12, 2022, p. 30-45

Ionescu, D.,(2018), Disparități educaționale și management școlar, Editura Universitară, București, 2018, p. 140-150

Ionescu, F. (2018). Management educațional modern. București: Editura Pro Universitaria.

Legea învățământului nr. 84/1995, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 133 din 21 iunie 1995

Ministerul Educației, Plan de acțiune pentru digitalizarea școlilor, 2022

Niță, M., 2015) Managementul educațional în România post-comunistă, Editura Didactică și Pedagogică, București, 2015, p. 78-90.

Niță, M., Managementul educațional în România post-comunistă, Editura Didactică și Pedagogică, București, 2015, p. 45-60

Popa, L., Rezistența la schimbare în sistemul educațional românesc, în Revista de Management și Educație, vol. 8, 2022, p. 34-42

Popescu, A. (2020). Politici educaționale în România postdecembristă. București: Ed. Humanitas.

Popescu, C., Descentralizarea în educație: între principii și practici, în Revista Română de Pedagogie, nr. 3, 2010, p. 78-85

Radu, C.,(2024), Digitalizarea managementului educațional în era post-pandemică, în Tehnologia Educației, nr. 1, 2024, p. 25-38.

UNESCO (2020). Educație și comunitate: parteneriate eficiente. Paris: UNESCO Publishing.

Political and Administrative Science -
Contemporary Challenges and Strategic Approaches

Proceedings from the International Scientific Conference

VOLUME I

Machetare computerizată: *Tatiana Capliuc*

Bun de tipar *14.05.2026*. Formatul *70×100 1/12*.
Coli de tipar *33,8*.
Comanda *18/26*. Tirajul *30 ex*.

Editura USM
str. Al. Mateevici, 60, Chişinău, MD 2009
e-mail: editurausm@gmail.com