

VIOREL CHIVRIGA
CRISTINA AVORNIC
MARIN GURIN
VIOREL PÂRVAN

Democratizarea și dezvoltarea Republicii Moldova: probleme, realizări și perspective

Policy Paper



Institutul pentru
Dezvoltare și
Inițiative Sociale
(IDIS) „Viitorul”

AUGUST
2016



EMBASSY OF FINLAND
BUCHAREST

*Această publicație este realizată
de IDIS „Viitorul” cu suportul
Ambasadei Finlandei. Opiniile
exprimate aparțin autorilor și
nu reflectă neapărat punctul de
vedere al Ambasadei Finlandei.*



www.viitorul.org

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”

POLICY PAPER

DEMOCRATIZAREA ȘI DEZVOLTAREA REPUBLICII MOLDOVA: PROBLEME, REALIZĂRI ȘI PERSPECTIVE

*Viorel Chivriga
Cristina Avornic
Marin Gurin
Viorel Pârvan*



www.viitorul.org

IDIS „Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică, guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor. IDIS activează în calitate de platformă comună care reunește tineri intelectuali, preocupați de succesul tranziției spre economia de piață și societatea deschisă în Republica Moldova.

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul” este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și pro-europene.

Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați IDIS „Viitorul”.

ADRESA DE CONTACT:

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”

Chișinău, Iacob Hîncu 10/1, 2004, Republica Moldova

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

E-mail: office@viitorul.org

Web: www.viitorul.org

Orice utilizare a textului trebuie să conțină referințe la IDIS „Viitorul”.

Foto pagina 1: www.terraforteconsultoria.com.br



Cuprins

Introducere	6
Capitolul 1. ZLSAC – perspective, realizări și riscuri în implementare	7
Capitolul 2. Asistența Uniunii Europene oferită Republicii Moldova	16
Capitolul 3. Agricultură și dezvoltarea rurală în Republica Moldova	24
Capitolul 4. Lupta împotriva corupției: vulnerabilități la nivel local	31
Capitolul 5. Evoluția sistemului de protecție a drepturilor omului în arealul european: exemple privind libertatea de exprimare a jurnaliștilor	40
Concluzii	45

Introducere

Democratizarea și modernizarea Republicii Moldova constituie principalul obiectiv al societății moldovenești. În ultima perioadă au fost inițiate și implementate un șir de reforme în mai multe domenii în contextul integrării europene. Totuși, Republica Moldova continuă să se confrunte cu un șir de probleme de ordin economic, social sau politic din cauza disfuncționalităților instituționale. În acest context, vorbim despre necesitatea implementării reformelor politice și economice care se vor adresa soluționării provocărilor și problemelor cu care se confruntă Moldova.

Procesul de integrare europeană trebuie văzut, în primul rând, ca o politică de modernizare și democratizare a statului. De fapt, trebuie să menționăm că cele mai importante deziderate pe care societatea și le dorește a fi implementate sunt cuprinse în Acordul de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, semnat la 27 iunie 2014 și intrat în vigoare la 1 iulie 2016. Acestea se referă la reforme în sectorul economic, în special la creșterea capacităților instituționale și administrative, în vederea implementării eficiente a prevederilor Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător.

Cadrul juridic stabilit de Acordul de Asociere RM-UE care prevede o asociere politică și integrare economică cu UE constituie, în primul rând, o foaie de parcurs de reformare și modernizare a statului.

Înțelegerea proceselor legate de raporturile dintre UE și Republica Moldova sunt foarte importante pentru

societatea noastră. Ne referim la ideea de a cunoaște obiectivele și rezultatele pe care le prevede perspectiva integrării europene precum și la acțiuni de combatere a propagandei anti-europene promovată insistent de unii politicieni autohtoni sau mass-media din Republica Moldova sau străină. În acest context, este foarte importantă participarea activă a jurnaliștilor locali în promovarea valorilor europene și explicarea principiilor integrării europene.

Această cercetare cuprinde 5 subiecte care au fost discutate cu jurnaliștii locali pe mai multe subiecte conexe procesului de integrare europeană. Acestea reprezintă rezumatul problemelor analizate de experții naționali cu participarea reprezentanților mass-media din raioanele Republicii Moldova: Implementarea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător, Asistența externă pentru Republica Moldova, Agricultură și dezvoltarea rurală, Protecția juridică a drepturilor omului și Politicile de prevenire a corupției în Republica Moldova.

Observăm că toate subiectele enumerate sunt importante pentru dezvoltarea economică și politică a Republicii Moldova, iar o informare cuprinzătoare a societății prin intermediul mass-media constituie un element important pentru o înțelegere și explicare mai eficientă a proceselor integraționiste dar și a scopurilor și rezultatelor reformelor din mai multe domenii cruciale pentru viitorul statului.

Capitolul 1. ZLSAC – perspective, realizări și riscuri în implementare

Viorel Chivriga

I. Cadrul general

În pofda unor constrângeri externe și interne, Republica Moldova a semnat și a ratificat Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, care a intrat în vigoare la iulie 2016. Dar cele mai mari dificultăți abia urmează și sunt legate nemijlocit de implementarea acordului. În perspectivă scurtă și medie, vor fi înregistrate mai multe tentative de denunțare a Acordului de Asociere sau de zădărniciere a implementării acestuia. Unele din ele sunt deja materializate. De exemplu, presiunile de ordin economic, transpuse prin stoparea exporturilor moldovenești pe piața rusă. Conjunctura internă implementării acordului este pozitivă, deoarece Republica Moldova pe plan instituțional dispune deja de o experiență pozitivă în ceea ce privește interacțiunea instituțiilor de stat acumulată în procesul de negociere al Acordului de Asociere, și care poate fi utilizată cu unele adaptări și modificări în procesul de implementare.

Prioritățile Moldovei în procesul de implementare al ZLSAC sunt stipulate în Agenda de Asociere, și acoperă domenii vaste și asociate cu cele prevăzute de Acordul de bază, cel de asociere. Printre acestea sunt creșterea capacităților instituționale și administrative, în vederea implementării eficiente a prevederilor ZLSAC, agricultura și dezvoltarea rurală, comerțul cu mărfuri, aplicarea măsurilor sanitare și fitosanitare (SPS), cooperarea vamală și facilitarea schimburilor comerciale, dezvoltarea infrastructurii legate de administrarea reglementărilor tehnice, standardizării, metrologiei, acreditării, procedurilor de evaluare a conformității și sistemului de supraveghere a pieței, etc.

Conform estimărilor recente, efectele economice pe termen lung ale ZLSAC asupra Republicii Moldova vor fi reflectate prin modificarea venitului național pentru Moldova cu circa 142 milioane de euro, printr-o creștere

a PIB-ului cu 5,4%, a exporturilor moldovenești cu 16%, a importurilor cu 8%, și a salariilor cu 4,8%. Potrivit autorităților cele mai mari costuri asociate sunt legate de pregătirea condițiilor și resurselor necesare pentru implementarea ZLSAC. Numai pentru infrastructura calității, costurile estimate depășesc 40-45 milioane USD. Sute de milioane de Euro sunt necesare pentru sectorul energetic, circa 200 milioane Euro pentru agricultură.

Zona de comerț liber aprofundat și cuprinzător cu UE (ZLSAC) va intra în vigoare în toamna anului curent, iar perioada de implementare va dura circa 10 ani. Armonizarea legislației cu aquis-ul comunitar prevăzut de ZLSAC va fi realizată în conformitate cu Programul național de armonizare a legislației coordonat de Centrul Național de armonizare a legislației în comun cu Parlamentul și Guvernul R. Moldova. În acest context, urmează a fi transpuse în legislația națională circa 300 de directive europene. Circa 75 la sută din actele ce urmează a fi armonizate au termenul prevăzut pentru adoptare de 3 ani. Circa 1/3 din acestea sunt în proces de lucru.

II. Contextul intern și extern al semnării și implementării AA și ZLSAC¹.

Republica Moldova a semnat la 27 iunie 2014, Acordul de Asociere (AA) cu Uniunea Europeană, care a intrat în vigoare în iulie 2016. Acest fapt a însemnat finalizarea procedurii de ratificare a acestuia de către părțile semnatare și, respectiv, aplicarea în integralitate a tuturor prevederilor acestuia. Conform prevederilor articolului 456 din AA, începând cu 1 iulie 2016, acesta abrogă și înlocuiește în totalitate Acordul de parteneriat și cooperare dintre Comunitățile Europene și statele lor membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, semnat la

¹ Viorel Chivriga. Priorities and challenges of implementing DCF-TA in Moldova. APE Moldova. Chisinau, 2014.

Bruxelles la 28 noiembrie 1994, intrat în vigoare la 1 iulie 1998. Referințele la Acordul de parteneriat și cooperare, care figurează în toate celelalte acorduri între părțile la AA, se interpretează ca referințe la AA².

Conjunctura în anul 2014, în ajunul semnării acordului în linii mari a fost favorabilă, deși pe toată această perioadă au persistat o serie de factori interni și externi care ar fi pus în pericol intenția părților de semnare a AA. Ne referim la tentativele Federației Ruse de a inversa cursul european al Moldovei, dar și la unele provocări în interiorul țării, care erau realizate de forțe ostile integrării europene în raioanele din stânga Nistrului, Găgăuzia și în nordul Moldovei. Există, de asemenea, și presiuni de ordin economic, transpuse prin stoparea exporturilor moldovenești pe piața rusă. Rusia a interzis importurile de băuturi alcoolice, carne procesată, producție conservată, fructe și legume. În 2014, executivul rus a adoptat o decizie prin care Rusia avea dreptul să aplice taxe vamale la 19 categorii de produse moldovenești (carne, producție agricolă, zahăr, grâu, bere, vinuri, articole de mobilă etc.), în pofda existenței zonei de comerț liber în cadrul CSI. Astfel, începând cu 1 septembrie 2014, taxele la aceste categorii de produse sunt identice cu cele aplicate în cazul altor țări din cadrul OMC ("clauza națiunii celei mai favorizate"). Apoi, în mai multe rânduri, mai mulți oficiali ruși au condiționat revenirea produselor moldovenești pe piața rusă cu denunțarea AA.

Pe plan intern, odată cu apropierea de scrutinul electoral din 30 noiembrie 2014, a fost înregistrată o campanie amplă de discreditare a vectorului european, inclusiv a Acordului de Asociere, și în ultima instanță de denunțare a acordului. Arsenalul utilizat de acestea includea măsuri de denaturare a adevărului privitor la conținutul ZLSAC, care au fost materializate prin distribuirea falsurilor și miturilor despre pretinsele efecte „necive” ale zonei de liber schimb cu Uniunea Europeană.

În prezent este pus în aplicare Planul Național de implementare a AA RM-UE care include prioritățile cheie de cooperare în vederea asigurării asocierii politice și integrării economice cu UE și reprezintă instrumentul de bază pentru monitorizarea la nivel intern a procesului

de integrare europeană. Planul Național include acțiunile necesare de a fi realizate de către instituțiile responsabile conform fiecărui articol/prevedere, precum și Anexe ale AA, inclusiv a părții privind Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător în termenii indicați și cu specificarea resurselor financiare necesare în acest sens³.

Mai mult ca atât, chiar în perioada negocierii AA au demarat reforme interne în mai multe domenii și pe diferite dimensiuni economice, precum concurența, achizițiile publice, accesul bunurilor pe piață, statisticile pe comerț, bariere tarifare și netarifare (NTBs), bariere tehnice în calea comerțului (TBT), măsurile sanitare și fitosanitare (SPS), facilitarea comerțului și administrarea vamală, regulile de origine (RO), servicii și investiții, dreptul proprietății intelectuale (IPR), dezvoltarea durabilă (Mediul Social și al Muncii), consolidarea capacităților administrative, etc.⁴

Totodată, și contextul economic intern și extern după semnarea AA, era unul mai favorabil implementării AA și ZLSAC, decât acum 4-7 ani. Schimburile comerciale ale RM cu UE au atins cel mai înalt nivel din ultimul deceniu, iar UE și-a revindecat prima poziție în topul principalilor parteneri comerciali ai R. Moldova. Potrivit datelor statistice ale BNS, până la sistarea exporturilor de produse moldovenești pe piața rusă (în primele patru luni ale anului 2014), ponderea exporturilor realizate pe piața europeană în totalul exporturilor moldovenești a înregistrat 55,6%, fiind în creștere cu 11,5% față de perioada similară a anului 2013. La fel, importurile de bunuri în R. Moldova din statele UE dețineau o cotă de 45,1% (41,3% în anul 2012)⁵. La rândul său, economia UE se află într-o perioadă de recuperare economică după crizele din anii 2008-2009 și 2012, în timp ce în

³ <http://dcfta.md/planul-national-de-actiuni>.

⁴ Planul de acțiuni privind implementarea Recomandărilor Comisiei Europene pentru instituirea Zonei de Liber Schimb Aprofundată și Cuprinzătoare (ZLSAC) dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană.

⁵ În anul 2013, exporturile de mărfuri destinate țărilor Uniunii Europene (UE-28) au înregistrat o cotă de 47,6% în total exporturi (46,9% în anul 2012), în timp ce țările CSI au fost prezente în exporturile Moldovei cu o pondere de 38,5% (în anul 2012-42,9%). O situație asemănătoare este înregistrată și în tranzacțiile de import. În anul 2013, importurile din țările Uniunii Europene (UE-28) deținut o pondere de 45,0% în total importuri (44,5% în anul 2012), în timp ce importurile de mărfuri provenite din țările CSI au înregistrat o cotă de 30,4% în total importuri (31,2% în anul 2012).

² <http://www.moldpres.md/news/2016/07/01/16005314>

unele state din spațiul CSI, și în mod special în Federația Rusă se atesta o răcire a activităților economice. Astfel, efectele creșterii economice din UE au avut și vor avea un impact mult mai mare în cazul deschiderii mai largi a economiei R. Moldova față de cea a Uniunii Europene.

Boxa 1. Comerțul internațional al Moldovei în ajunul intrării în vigoare a Acordului de Asociere⁶.

În anul 2015, exporturile de mărfuri au totalizat 1966,9 mil. dolari SUA, volum inferior celui realizat în anul 2014 cu 15,9%. Ponderea exporturilor în statele UE din totalul exporturilor a constituit 61,9% (în anul 2014-53,3%), în timp ce exporturile cu destinația țărilor CSI au înregistrat o cotă de 25,0% (31,4% în anul 2014). Importurile de bunuri în anul 2015 au totalizat 3986,8 mil. dolari SUA, volum inferior celui realizat în anul 2014 cu 25,0%. Ponderea importurilor de mărfuri din UE în totalul importurilor a înregistrat 49,0% (în anul 2014-48,3%), iar cota importurilor din CSI-25,5% (în anul 2014-27,3%).

Un caz ilustrativ reprezintă comerțul agenților economici din stânga Nistrului. La export, principalii parteneri comerciali pentru regiunea din stânga Nistrului sunt România (24.141,9 mii USD, cu o creștere cu 74,3 față de perioada similară a anului trecut și o pondere de 18,9% în vânzările de bunuri extra-regionale), Italia (9.892,7 mii USD, o reducere cu 15,1% față de anul 2015, și o cotă de 7,7% în vânzările de bunuri extra-regionale), Ucraina (8.393,5 mii USD, o creștere cu 3,3% față de anul 2015, și o pondere de 6,6 în vânzările de bunuri extra-regionale), Germania (8.295,4 mii USD, o creștere cu 10,8% față de anul 2015, și o pondere de 6,5 în exportul extra-regional), și Federația Rusă (7.822,4 mii USD, o reducere cu 30,2% față de anul 2015, și o cotă de 6,1% în vânzările de bunuri extra-regionale). La import, principalii parteneri comerciali sunt Rusia (129.884,0 mii USD, o reducere cu 40,4% față de anul 2015, și o pondere de 62,2 în procurările de bunuri din afara regiunii), și Ucraina (15.740,0 mii USD, o reducere cu 27,1% față de trimestrul I al anului 2015, și o pondere de 7,5% în procurările de bunuri din afara regiunii).

⁶ Economic Outlook. Economic stability of Rep. of Moldova – barriers and solutions. Centre for Economic Policies of IDIS Viitorul. Chisinau, June 2016.

III. Prioritățile Moldovei în procesul de implementare al ZLSAC

Prioritățile Moldovei în procesul de implementare a ZLSAC sunt stipulate în Agenda de Asociere, și acoperă domenii extinse și asociate cu cele prevăzute de Acordul de bază, cel de asociere. Printre acestea sunt măsurile de reformă, care urmează a fi realizate în mai multe domenii și care reprezintă o finalitate a reformelor inițiate în procesul de negociere ale ZLSAC: dreptul societăților comerciale, evidența contabilă, audit și guvernarea corporativă; ocuparea forței de muncă, politici sociale și oportunități egale; protecția consumatorului; statistica; impozitarea; servicii financiare; politica industrială și cu privire la întreprinderi; agricultura și dezvoltarea rurală; dezvoltarea regională; energie; transport; mediu, etc. În ceea ce privește implementarea ZLSAC, în opinia noastră, prioritățile pot fi ierarhizate în felul următor. Însuși, implementarea AA este prioritatea numărul 1, dat fiind faptul, că Republica Moldova urmează să realizeze reforme imense, structurale, pe alocuri dureroase în toate domeniile posibile.

Creșterea capacităților instituționale și administrative, în vederea implementării eficiente a prevederilor ZLSAC este o prioritate importantă. Ne referim la capacitatea instituțiilor de stat de a face față cerințelor standardelor SPS, în scopul de a beneficia de posibilitățile de acces pe piața UE, de a implementa prevederile în domeniul TBT, de implementare eficientă a legislației vamale pe întreg teritoriul R Moldova, de îmbunătățire a climatului investițional și de afaceri, de asimilare deplină a fondurilor și ajutoarelor puse la dispoziție de UE, de implementare eficientă a acquis-ului comunitar în domeniul comercial, vamal, concurenței, proprietății intelectuale, achizițiilor publice, de informare, comunicare și interacțiune cu principalii beneficiari ai ZLSAC (comunitatea de afaceri, administrația locală, organizațiile neguvernamentale, populația țării), etc.

Îmbunătățirea climatului de afaceri este una din cele mai importante priorități în procesul de implementare al ZLSAC. De fapt, ZLSAC prevede noi reglementări vamale, standarde internaționale, controale de calitate, competiție pe piața liberă, îmbunătățire semnificativă a politicii de reglementare a business-ului, o schimbare pozitivă în relația dintre business și autorități, creșterea atractivității țării pentru investitorii străini, etc. În mare măsură, această prioritate este și o provocare pentru autorități, deoarece toate strategiile de dezvoltare a țării realizate până acum au prevăzut acțiuni menite să amelioreze cadrul de afaceri, dar rezultatele sunt sub așteptările comunității de afaceri.

Un domeniu important este agricultura și dezvoltarea rurală. Acest domeniu este cel mai sensibil sector în contextul liberalizării simetrice a comerțului exterior. Prioritățile pentru instituțiile responsabile de sector sunt realizarea eficienței a Strategiei naționale pentru dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020, creșterea capacităților instituționale ale instituțiilor cu funcții și responsabilități în domeniu, și în mod special a Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor (ANSA), modernizarea infrastructurii calității, care pe lângă armonizarea cadrului legal cu cel european să prevadă și acreditarea laboratoarelor de certificare a calității, creșterea ofertei de export a sectoarelor vegetale și celui animalier, care în prezent au o prestație destul de modestă pe piața Uniunii Europene, etc.

Urmează a fi realizate măsuri de reformă pentru creșterea capacității de export a Republicii Moldova; îmbunătățiri în domeniul statisticii comerciale; asigurarea calității legislației pe care Republica Moldova intenționează să o aplice cu privire la accesul pe piață sau alte chestiuni conexe; cooperarea în implementarea foii de parcurs pentru îmbunătățirea competitivității Republicii Moldova; aprobarea proiectului Nomenclaturii combinate a mărfurilor, etc.

O prioritate pentru R. Moldova este și dezvoltarea infrastructurii legate de administrarea reglementărilor tehnice, standardizării, metrologiei, acreditării, procedurilor de evaluare a conformității și sistemului de supraveghere a pieței, inclusiv crearea unui sistem informațional național. Una din priorități este și aplicarea standardelor sanitare și fitosanitare moldovenești pentru produsele alimentare și furajere, sănătatea plantelor și animalelor, a legislației și practicii privind bunăstarea acestora cu standardele și legislația UE. În acest sens urmează a fi implementată Strategia pentru Siguranța Alimentelor, ajustate standardele la legislația UE în sectoarele relevante din punct de vedere economic din agricultură, consolidarea capacității administrative din organele și agențiile guvernamentale, îmbunătățirea infrastructurii și capacității conexe, necesară pentru implementarea legislației cu privire la sănătatea animalelor, sănătatea plantelor, laboratoarele de siguranță a alimentelor și posturile de control la frontieră, în conformitate cu cerințele UE.

În domeniul cooperării vamale și facilitării schimburilor comerciale este prevăzută continuarea implementării Cadrului strategic pentru cooperarea vamală, ajustarea

Sistemului operatorilor economici autorizați al Republicii Moldova la sistemul UE cu perspectiva recunoașterii reciproce, modernizarea Serviciului Vamal al Republicii Moldova, infrastructurii acestuia și desfășurarea instruirii cadrelor, diminuarea complexității și modernizarea procedurilor administrative vamale, consolidarea dialogului privind lupta împotriva fraudelor pentru prevenirea comerțului ilegal, ajustarea legislației Republicii Moldova privind activitățile vamale ce țin de aplicarea DPI la acquis-ul UE, aprobarea noului Cod vamal, bazat pe Codul vamal european.⁷⁸

Boxa 2. Măsurile de reformă realizate în sistemul vamal.

Odată cu reducerea importurilor în anul 2015, încasările vamale de la perceperea drepturilor de import nu s-au redus. Acestea, din contra au crescut și au depășit veniturile raportate de Inspectoratul Fiscal de Stat. Amintim că în primul trimestru al anului 2015, Fisc-ul a raportat venituri de 2493 de milioane de lei, devansând astfel Serviciul Vamal, care a încasat 2483 de milioane de lei. În ianuarie-aprilie 2016, veniturile administrate de Serviciul Vamal au constituit 5050,4 milioane lei, fiind în creștere cu 8% față de încasările din perioada similară a anului trecut. În luna aprilie, veniturile administrate de Serviciul Vamal au realizat o creștere de 15,6% față de perioada similară a anului trecut. Rezultatele înregistrate se datorează politicilor de reformare și eficientizare a activității Serviciului Vamal. Este necesar de menționat că, în aceeași perioadă, a fost aprobată HG nr. 512 din 25.04.2016 cu privire la revizuirea actelor normative cu caracter de reglementare a activității de întreprinzător emise de Serviciul Vamal⁷, care prevede abrogarea unui număr de 169 acte normative cu caracter de reglementare a activității de întreprinzător emise de Serviciul Vamal în perioada 2000-2016, aprobarea unei liste, care include 52 de acte normative cu caracter de reglementare a activității de întreprinzător, emise de Serviciul Vamal în perioada 2000-2016, ce urmează a fi revizuite⁸, și lista actelor normative cu caracter de reglementare a activității de întreprinzător, emise de Serviciul Vamal în perioada 2000-2016, care vor fi publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

⁷ Monitorul Oficial nr.123-127/575 din 06.05.2016.

⁸ Actele prevăzute în anexa nr.2 la hotărâre, precum și proiectele de acte privind modificarea acestora vor fi supuse examinării în cadrul Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, însoțite de analiza impactului de reglementare, conform procedurii reglementate de cadrul normativ, în termen de 3 luni de la data intrării în vigoare a hotărârii.

În domeniul achizițiilor publice se prevede dezvoltarea competenței necesare și capacității administrative a organelor competente care supraveghează implementarea politicii în domeniul achizițiilor publice pentru a realiza ajustarea legislației la *acquis-ul* comunitar, demararea pregătirii Strategiei de achiziții publice a Republicii Moldova și ce este foarte important, asigurarea faptului ca organul de revizie independent să dispună de capacitate administrativă suficientă pentru a oferi remedii efective în conformitate cu Directiva 89/665 și 92/13, conform modificărilor din Directiva 2007/66.

Boxa 3. Măsurile de reformă realizate în domeniul achizițiilor publice.

Prin semnarea, în 2014, a Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană și crearea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător UE-Moldova, R. Moldova și-a asumat o serie de angajamente ce vizează inclusiv și reformarea sistemului național de achiziții publice. R. Moldova are obligația de a depune eforturi susținute pe trei direcții: armonizare treptată a legislației în domeniul achizițiilor publice cu *aquis-ul* comunitar; reforma instituțională în domeniul achizițiilor publice, și crearea unui sistem eficient a căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice. În 2015, R. Moldova a aderat la Acordul Organizației Mondiale a Comerțului (OMC) privind Achizițiile Publice după circa șapte ani de negocieri. Acordul respectiv stabilește cadrul legal al drepturilor și obligațiile părților în ceea ce privește legislația, procedurile și practicile utilizate în domeniul achizițiilor publice. Tot în anul 2015, a fost aprobată o nouă lege a achizițiilor publice, care a intrat în vigoare în luna mai a anului curent. Legea vine cu noi reglementări care se referă la principiile de reglementare a relațiilor privind achizițiile publice; modificarea pragurilor și termenelor de depunere și examinare a documentației și contractelor; garanțiile pentru ofertă și de bună execuție; crearea unui nou sistem de soluționare a contestațiilor (ASC); atribuțiile grupului de lucru pe achiziții; criteriile de atribuire a contractului de achiziții publice; acordurile adiționale de majorare a valorii inițiale a contractului de achiziție; transparența, publicitatea și conflictul de interese; regulile de evitare a conflictului de interese etc.

Odată cu adoptarea noii legi a achizițiilor publice în iulie, 2015, autoritățile au avut la dispoziție nouă luni (până la intrarea în vigoare a legii) pentru adaptarea cadrului normativ secundar la noile prevederi. Deși a

fost stabilit un termen destul de rezonabil, actele normative ce reglementează domeniul achizițiilor au fost elaborate și aprobate (o parte dintre acestea) tardiv, iar o altă parte se află încă în proces de elaborare sau în faza de aprobare de către Ministerul Finanțelor.

În prezent sunt aprobate prin hotărâri de Guvern următoarele regulamente și documentații standard:

1. Regulamentul cu privire la achiziția bunurilor și serviciilor prin cererea ofertelor de prețuri.
2. Regulamentul privind achizițiile publice de lucrări.
3. Regulamentul cu privire la achizițiile publice folosind procedura de negociere.
4. Regulamentul cu privire la achizițiile publice de valoare mică.
5. Regulamentul cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții.
6. Documentației standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri și servicii.
7. Documentației standard pentru realizarea achizițiilor publice de lucrări.

Alte 5 regulamentele și 2 documentații standard au fost elaborate și urmează a fi aprobate (publicate pe 26 aprilie 2016 spre avizare și consultare), după cum urmează:

1. Regulamentul cu privire la modul de întocmire, actualizare și evidență a Listei operatorilor economici calificați.
2. Regulamentul cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziție publică.
3. Regulamentul privind organizarea și funcționarea Agenției Achiziții Publice.
4. Regulamentul cu privire la acordul-cadru ca modalitate specială de atribuire a contractului de achiziție publică.
5. Regulamentul cu privire la modul de întocmire și evidență a Listei de interdicție a operatorilor economici.
6. Documentația de preselectie pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri/servicii și lucrări prin procedura de dialog competitiv.
7. Documentația Standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri, servicii și lucrări prin procedura de negociere.

Pe dimensiunea concurențială, la fel ca și la achiziții publice, așteptările sunt orientate spre prestația instituției responsabile, a Consiliului Concurenței, care urmează să garanteze implementarea eficientă a legislației cu privire la concurență și ajutoarele de stat.

Totodată, sunt imperative reforme cardinale și calitative

în domeniile justiției, internelor, procuraturii pentru eliminarea corupției, traficului de interese, delapidării proprietății publice, contrabandei, flagele care ar distorsiona procesul de implementare al acordului.

IV. Provocările implementării ZLSAC

Implementarea ZLSAC impune o serie de provocări pentru Republica Moldova. Este vorba despre capacitatea producătorilor autohtoni din sectoare de importanță economică și socială de a face față presiunii concurențiale provenite din partea UE și a Turciei (în special sectorul agricol și industria ușoară), reducerea încasărilor la bugetul de stat ca urmare a eliminării taxelor vamale. Nu sunt neglijabile acțiunile Federației Ruse de a șantaja R. Moldova prin intermediul instituțiilor sale, Rospotrebnadzor și Roselkhoznadzor și nu numai. În prezent sunt suspendate importurile din R. Moldova în Federația Rusă a unei game destul de variate de produse alimentare și agricole: fructe, legume, produse alimentare și băuturi alcoolice. La fel, Federația Rusă încearcă să dezbină comunitatea de afaceri din Moldova. Recent, serviciul federal de supraveghere veterinară și fitosanitară (Rosselkhoznadzor) a comunicat că 43 întreprinderi găgăuze pot exporta fructe și legume proaspete pe teritoriul Federației Ruse. Lista întreprinderilor agricole din Găgăuzia care au primit acces pe piața rusă a fost publicată pe site-ul oficial al Rosselkhoznadzor. În comunicatul instituției se menționează că 43 de companii din Găgăuzia, începând cu 22 iulie 2016 pot livra pe teritoriul Rusiei mere, pere, gutui, caise, vișine, cireșe, piersici, nectarine, prune și fructe de porumb. De asemenea, în 2015, în urma ședințelor de lucru ale bașcanului, Irina Vlah cu șeful Rosselkhoznadzor, Serghei Dankvert și inspecțiilor specialiștilor instituției, 26 întreprinderi agricole din Găgăuzia au primit autorizație pentru exportul de fructe și legume proaspete pe teritoriul Rusiei. Astfel, permisiunea de a exporta produsele în Rusia, la acest moment îl dețin toate întreprinderile din Găgăuzia, specializate în creșterea fructelor și legumelor. Asta, în condițiile când întreprinderile din celelalte regiuni ale Moldovei, nu sunt agreeate pentru reluarea exporturilor în Rusia de către instituțiile rusești⁹.

Pentru a face față acestor provocări va fi nevoie de o abilitate sporită și o viteză de mișcare rapidă a instituțiilor publice și a comunității de afaceri în sensul minimalizării consecințelor presiunilor venite din exterior și celor create în interiorul țării. Perioadele de tranziție negociate de partea moldovenească trebuie utilizate pentru creșterea competitivității sectoarelor sensibile. Aici, ar fi necesar de menționat și importanța eficientizării cooperării instituțiilor publice în realizarea diverselor documente de politici, inclusiv a foilor de parcurs cu privire la eliminarea constrângerilor în calea mediului de afaceri și de creștere a competitivității economiei naționale, consultarea mediului de afaceri, APL și a societății civile privind esența ZLSAC, posibilele oportunități și provocări.

Nivelul de informare a publicului și a comunității de afaceri despre prioritățile, provocările, costurile și beneficiile ZLSAC rămâne a fi redus. Iar, aceasta indică clar asupra posibilității utilizării incorecte sau insuficiente a instrumentelor disponibile în acest sens.

- Mecanismul inter-ministerial de coordonare și monitorizare a implementării ZLSAC.

La momentul actual este important, ca să fie evitată dublarea funcțiilor de coordonare și monitorizare a implementării ZLSAC. La fel, este necesară realizarea integrală a Planului de acțiuni, precum și pentru alte acțiuni de implementare a ZLSAC. Acesta trebuie să conțină acțiuni concrete, termene de realizare, instituții de stat și entități relevante după caz, responsabile de monitorizare și implementare (comunitatea de afaceri, APL, organizații neguvernamentale, sectorul academic, instituții media, etc.), indicatori de performanță, costuri asociate la implementare. Totodată, se impun măsuri de informare a publicului larg despre implementarea Planului de acțiuni.

- Mecanismul de armonizare a legislației naționale cu aquis-ul comunitar prevăzut de ZLSAC.

În procesul de armonizare a legislației naționale cu aquis-ul comunitar prevăzut de ZLSAC, Republica Moldova are un avantaj comparativ față de Georgia și Ucraina, datorită faptului că aquis-ul comunitar deja este tradus în limba română, iar o parte din acesta este în proces de preluare sau de aplicare. În condițiile când angajamentele din partea Moldovei sunt stricte, aprobate și necesită a fi

⁹ <http://gagauzinfo.md/md/index.php?newsid=1983>

aplicate, în procesul de armonizare a cadrului legislativ și normativ trebuie să existe o conectare și implicit o comunicare foarte bună cu reprezentanții sectorului reglementat. În afară de acesta, în procesul de armonizare și adaptare a aquis-ului comunitar prevăzut de ZLSAC trebuie să predomine interesul național.

Armonizarea legislației cu aquis-ul comunitar prevăzut de ZLSAC va fi realizată în conformitate cu Programul național de armonizare a legislației coordonat de Centrul Național de armonizare a legislației în comun cu Parlamentul și Guvernul R. Moldova. În acest context, urmează a fi transpuse în legislația națională circa 300 de directive europene. Circa 75 la sută din actele ce urmează a fi armonizate au termenul de 3 ani prevăzut pentru adoptare. Circa 1/3 din aceste sunt în proces de lucru.

Boxa 4. *Progresele în realizarea Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova-UE (PNAIAA)¹⁰.*

Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE) a analizat dinamica în realizarea Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova-UE (PNAIAA), în perioada 1 noiembrie 2015 - 31 martie 2016. Peste 70% din acțiunile PNAIAA și celui de Liber Schimb rămân doar pe hârtie. De această părere sunt experții de la IPRE, care susțin că guvernarea are timp limitat, deoarece implementarea acțiunilor ar putea fi îngreunată de campania electorală și de scrutinul prezidențial. De cealaltă parte, reprezentanții Guvernului afirmă că, într-o perioadă relativ scurtă, au fost înregistrate un șir de realizări, relatează Mesager. Analizând cele 1774 de măsuri din PNAIAA planificate pentru perioada 2015 - 2016, s-a constatat că până la 31 martie 2016, autoritățile Moldovei au implementat în total 424 de măsuri, inclusiv 115 măsuri ce prevăd termen continuu/permanent de implementare și 59 de acțiuni realizate în termen. Gradul total de realizare până la sfârșitul lunii martie 2016 este de 23,9%. Respectiv, până la sfârșitul anului 2016, autoritățile mai au de implementat peste 1250 de acțiuni. Potrivit experților IPRE, este necesar ca eforturile autorităților de implementare a Acordului de Asociere RM-UE în perioada următoare să fie consolidate, iar viteza de implementare să nu afecteze calitatea reformelor realizate.

¹⁰ <http://ipre.md/new/index.php/2016/07/29/raport-anual-privind-monitorizarea-implementarii-acordului-de-asociere-rm-ue-1-iulie-2016/>

- Nivelul de pregătire a comunității de afaceri pentru îndeplinirea condiționalităților ZLSAC și de consultare a comunității de afaceri de către autorități.

În procesul de pregătire și nemijlocit în procesul de negociere a ZLSAC au existat mai multe cicluri pentru identificarea problemelor și pregătirea poziției părții moldovenești pentru negocierea acordului la care au participat și reprezentanții comunității de afaceri din diferite sectoare ale economiei naționale. O parte din aceștia au participat și la atelierele de instruire organizate pentru formarea grupurilor de negociatori din partea Moldovei. Un interes mai mare l-au manifestat companiile unde leadership-ul îl constituie companiile străine. Acestea au și obținut condiții mai bune și concesi în urma negocierii ZLSAC¹¹.

Nivelul de pregătire a comunității de afaceri pentru îndeplinirea condiționalităților ZLSAC este destul de redus. Mai mult ca atât, o parte din comunitatea de afaceri a conștientizat destul de târziu, că pentru ea este importantă nu numai cunoașterea prevederilor ZLSAC, dar și participarea activă la implementarea acordului și ce este vital, creșterea competitivității acesteia într-un termen destul de scurt. Deși, acordul prevede un regim liberalizat la exportul în UE și perioade de tranziție la eliminarea taxelor vamale la import pentru mai multe bunuri industriale și agricole, companiile moldovenești trebuie să-și revendice locul într-un mediu concurențial nou, să lucreze intens asupra creșterii competitivității proprii¹². În acest sens a fost aprobată Foaia de parcurs

¹¹ Ca exemplu, „comunitatea de experți, dar și producătorii autohtoni de zahăr din start au atenționat autoritățile privind riscurile sporite pentru industria de zahăr legate de liberalizarea comerțului cu UE. Guvernul, și în mod special Ministerul Economiei a fost receptiv la avertizările experților și a avut o strategie adecvată în negocierile cu UE. Astfel, acordul ZLSAC nu prevede liberalizarea deplină a comerțului cu zahăr între RM și UE. Sunt stabilite contingente, similare cu cele prevăzute de acordul ATP. Se va păstra contingentul la importul din UE a circa 6 mii tone de zahăr, ceea ce le va permite consumatorilor moldoveni să beneficieze de un sortiment mai larg de zahăr din UE, care nu este fabricat în R. Moldova. Totodată, contingentul de export din Moldova în UE a fost majorat până la 37 mii tone (de la 34 mii tone). Asta le va permite producătorilor autohtoni să exporte surplusul de zahăr de piața locală, în condițiile când consumul domestic constituie 80 mii tone, iar producerea locală 120 - 130 mii tone. Regimul de import-export pentru zahăr negociat și prevăzut de ZLSAC constituie un echilibru bun între interesele consumatorilor și a producătorilor din ambele părți”.

¹² Acordul prevede eliminarea imediată a taxelor de import pentru majoritatea produselor industriale, cu excepția unor produse din industria de textile, mobilă, construcții și chimice pentru care perioada de tranziție constituie 3-7 ani. Pentru produsele agricole, care nu se produc și reprezintă materii prime, taxele sunt anulate imediat. Pentru produsele mai puțin sensibile, competitive (fruc-

pentru ameliorarea competitivității Republicii Moldova, care abordează problemele de o importanță majoră pentru ameliorarea competitivității Republicii Moldova, în special având în vedere oportunitățile și provocările deschise de ZLSAC. Selectarea acestor probleme se bazează pe experiența agențiilor guvernamentale și pe opiniile acestora privind provocările pe termen scurt și mediu cu care se confruntă țara în procesul realizării obiectivelor stabilite sau implicite ale Acordului de Asociere și ZLSAC.¹³ Prioritățile și acțiunile Foii de parcurs sunt structurate în componente separate și includ resursele umane; accesul la resursele financiare; infrastructura transportului; infrastructura energetică; infrastructura calității; societatea informațională; facilitarea comerțului; impozitarea și administrarea fiscală; știință, tehnologii, concurența.

Pe de altă parte, pentru eliminarea barierelor administrative pentru mediul de afaceri și ameliorarea climatului investițional, este aprobată și realizată în proporție de 90 la sută Foia de parcurs privind acțiunile Guvernului în vederea eliminării constrângerilor critice în calea mediului de afaceri pentru anii 2013-2014¹⁴. Totodată, pentru comunitatea de afaceri este foarte importantă revendicarea rolului său în implementarea ZLSAC, din cel de beneficiar al acordului în actor important în procesul de monitorizare și aplicare a prevederilor ZLSAC.

- Nivelul de informare a publicului și comunității de afaceri despre prioritățile, provocările, costurile și beneficiile ZLSAC.

Rezultatele Barometrului opiniei publice din aprilie 2014 denotă că nivelul de informare a populației privitor la Acordul de Asociere este unul redus. Din persoanele intervievate în cadrul sondajului, 6% au afirmat că sunt foarte bine informați ce înseamnă Acordul de Asociere

dintre UE și R. Moldova, 30% sunt bine informați, 40% sunt puțin informați și 17 la sută deloc nu sunt informați. Este alarmantă ponderea persoanelor care nu sunt informați suficient privitor la Acordul de Asociere¹⁵: Aceasta constituie 66% din persoanele din mediul rural, peste 60 la sută din populația cu vârstă mai mare de 30 de ani, 47% din persoanele cu nivel înalt de educație, 55% din persoanele ce corespund unui nivel socio-economic mediu și 46% ce corespund unui nivel înalt¹⁶.

În prezent se atestă o îmbunătățire în ceea ce privește informarea publicului și a comunității de afaceri despre prioritățile, provocările, costurile și beneficiile ZLSAC. Este implementat un plan de acțiuni, care odată fiind realizat elimină treptat carențele, care au existat în perioada negocierii Acordului de Asociere. Acesta conține diverse măsuri, care fiind realizate pot să contribuie la o mai bună informare a populației¹⁷. Partea slabă a întregului proces de informare constă în politizarea excesivă a procesului de informare.

Constatări:

- Prioritățile Moldovei în procesul de implementare al ZLSAC sunt creșterea capacităților instituționale și administrative, în vederea implementării eficiente a prevederilor ZLSAC, îmbunătățirea climatului de

¹⁵ Care sunt puțin informați și care nu sunt deloc informați.

¹⁶ <http://www.ipp.md/libview.php?l=ro&cid=156&id=681&parent=0>

¹⁷ Planul include acțiuni menite să combată miturile și falsurile privind pericolele ZLSAC (o acțiune necesară și eficientă, deși este realizată cu întârziere), întâlniri formale cu Delegația UE și ambasadele statelor membre ale UE, vizite de două ori în săptămâna a Grupurilor de comunicare la nivel de viceministri (6 grupuri de comunicare din toate Ministerele), vizite în teritoriu, inclusiv Universități pentru întâlniri cu mediul de afaceri pentru a discuta despre obiectivele, costurile și beneficiile ZLSAC, interacțiuni cu Centrul Contact, Fundația Est Europeană, EBA Moldova, Asociația pentru politica Externa, Asociația Presei independente, Consiliul Național pentru Participare, etc. pentru a crea Mișcarea Europeană cu scopul organizării activităților de comunicare în teritoriu, organizarea diverselor activități în cadrul Lunei Europene în perioada 28 aprilie - 28 mai 2014, derularea proiectului de informare „Caravana Europeană” în 10 orașe ale Moldovei, difuzarea spoturilor publicitare la posturile TV (Moldova 1, Prime, posturile TV regionale), publicarea diverselor ghiduri și materiale de promovare, distribuirea broșurilor cu informații despre Acordul de Asociere și ZLSAC (sunt distribuite 3000 de exemplare prin intermediul viceministrilor în cadrul vizitelor în teritoriu, iar 1000 de exemplare sunt repartizate prin intermediul Agențiilor de dezvoltare regională, pregătirea broșurilor și pliantelor pentru diverse grupuri țintă (agricultură, exportatori), etc.

afaceri, agricultura și dezvoltarea rurală, comerțul cu mărfuri, aplicarea măsurilor sanitare și fitosanitare (SPS), cooperarea vamală și facilitarea schimburilor comerciale, dezvoltarea infrastructurii legate de administrarea reglementărilor tehnice, standardizării, metrologiei, acreditării, procedurilor de evaluare a conformității și sistemului de supraveghere a pieței, etc. Totuși cea mai mare prioritate și în același timp provocare, este însăși implementarea Acordului de Asociere.

- Cele mai mari costuri la implementarea acordului sunt asociate cu măsurile de reformă în agricultură, aplicarea standardelor, ajustarea infrastructurii calității, pierderilor încasărilor la buget, ca urmare a eliminării taxelor vamale, ajustarea infrastructurii energetice în vederea diversificării acestora.
- Tranziția la o liberalizare completă a comerțului pentru anumite sectoare din economia națională va dura circa 10 ani (perioada asociată cu eliminarea completă a tarifelor vamale pentru produsele fabricate în sector). Ajustarea legislației este prevăzută să dureze maximum 5 ani. Totuși problema de bază va ține de implementarea standardelor UE, proces ce ar putea dura mai mult de un deceniu.
- În procesul de armonizare a legislației naționale cu aquis-ul comunitar prevăzut de ZLSAC, R. Moldova are un avantaj comparativ față de Georgia și Ucraina, datorită faptului că aquis-ul comunitar deja este tradus în limba română, iar o parte din acesta este în proces de preluare sau de aplicare.
- Partea slabă a întregului proces de informare a populației privitor la Acordul de Asociere constă în politizarea excesivă a procesului de informare. Politizarea excesivă a campaniilor de informare inițiate de unele partide politice distorsionează procesul de informare, diseminare a informației.
- În prezent se atestă o îmbunătățire în ceea ce privește informarea publicului și a comunității de afaceri despre prioritățile, provocările, costurile și beneficiile ZLSAC. Este implementat un plan de acțiuni, care odată fiind realizat elimină carențele, care au existat în perioada negocierii Acordului de Asociere.

Propuneri:

- Pe lângă realizarea priorităților Moldovei în procesul de implementare al ZLSAC sunt imperative reforme cardinale, calitative și rapide în domeniile justiției, internelor, procuraturii pentru eliminarea corupției, traficului de interese, delapidării proprietății publice, contrabandei, flagele care ar distorsiona procesul de implementare a acordului.
- La momentul actual este important, ca să fie evitată dublarea funcțiilor de coordonare și de monitorizare a implementării ZLSAC. Planul de acțiuni pentru punerea în aplicare a Acordului de asociere și a ZLSAC trebuie să conțină acțiuni concrete, termene de realizare, instituții de stat și entități relevante după caz, responsabile de monitorizare și implementare (comunitatea de afaceri, APL, organizații neguvernamentale, sectorul academic, instituții media, etc.), indicatori de performanță, costuri asociate la implementare. Totodată, se impun măsuri de informare a publicului larg despre implementarea Planului de acțiuni.
- În condițiile când angajamentele din partea Moldovei sunt stricte, aprobate și necesită a fi aplicate, în procesul de armonizare a cadrului legislativ și normativ trebuie să existe o conectare și implicit o comunicare foarte bună cu reprezentanții sectorului reglementat. În afară de acesta, în procesul de armonizare și adaptare a aquis-ului comunitar prevăzut de ZLSAC trebuie să predomine interesul național.
- Pentru comunitatea de afaceri este foarte importantă revendicarea rolului său în implementarea ZLSAC, din cel de beneficiar al acordului în actor important în procesul de monitorizare și aplicare a prevederilor ZLSAC.
- Rezultatele sondajelor de opinie denotă că nivelul de informare a populației privitor la Acordul de Asociere este unul redus. Este imperativ, ca procesul de informare a populației și a comunității de afaceri să fie mai dinamic și să contribuie prin argumente la combaterea miturilor și falsurilor despre nocivitatea ZLSAC, care sunt lansate pentru discreditarea procesului de asociere cu UE.

Capitolul 2. Asistența Uniunii Europene oferită Republicii Moldova

Cristina AVORNIC

I. Cadru general

Uniunea Europeană este unul dintre donatorii principali ai R. Moldova, volumul asistenței financiare sporind considerabil de la 40 milioane de Euro în 2007, la circa 100 milioane de Euro oferit anual în prezent.

Asistența financiară a UE este furnizată R. Moldova în baza Instrumentului European de Vecinătate și Parteneriat (IEVP) aplicat de către Comisia Europeană pentru perioada 2007-2013, și urmat de noul Instrument European de Vecinătate (IEV), aplicabil până la finele anului 2020. Ambele instrumente vin să susțină realizarea obiectivelor Politicii Europene de Vecinătate (PEV) cu scopul de a crea o zonă de prosperitate și de stabilire a unor relații de bună vecinătate între și cu țările partenere din cadrul PEV. Noul instrument aplicabil începând cu 2014 este bazat, în mod special, pe o mai mare diferențiere între statele partenere reieșind din progresul performanțelor obținute, dar și concentrarea asistenței asupra mai puține priorități cu tematici bine-trasate.

În rezultatul adoptării de către Consiliul Uniunii Europene în martie 2009 a Declarației privind Parteneriatul Estic (PaE), s-a decis totodată asupra acordării unui sprijin financiar sporit pentru realizarea obiectivelor acestuia, luându-se în considerare progresele înregistrate de fiecare țară în parte. În acest sens, a fost creat un instrument financiar suplimentar al UE conceput pentru țările PaE - EaPIC (*Eastern Partnership Integration and Cooperation Program*), fondurile căruia sunt utilizate în vederea susținerii principiului „mai mult pentru mai mult” în statele partenere ce au înregistrat progrese deosebite.

După cum prevede abordarea „mai multă asistență pentru mai multe reforme”, R. Moldova este prima țară a PaE

care a beneficiat de acest supliment, obținând în anul 2012 – 28 milioane de Euro. În luarea deciziei privind alocarea suportului adițional au fost luate în considerare realizările constatate, inclusiv prin intermediul Raportului de Progres de țară al UE. Urmând același scenariu, R. Moldova a beneficiat de acest instrument în 2013, primind o alocare suplimentară în valoarea de 35 milioane de Euro, iar în 2014 – 30 milioane de Euro. De menționat că EaPIC poate fi utilizat pentru a suplimenta diverse operațiuni de suport direct bugetului și asistență tehnică, condițiile de debursare fiind stabilite în funcție de tipul operațiunilor suplimentare. Astfel, în cazul în care se decide suplینirea suportului direct bugetului, se elaborează o matrice adițională de condiționalități, strict pentru debursarea respectivă. În acest context, suplimentul de 28 milioane de Euro obținut în 2012 a fost repartizat pentru asemenea priorități, precum: dezvoltare rurală (14 mln Euro), sănătate (6 milioane Euro) și justiție (8 milioane Euro).

Instrumentele aplicabile sunt orientate spre diferite tipuri de cooperare, cum ar fi:

- **Cooperare bilaterală:** acțiuni canalizate prin intermediul Programelor Naționale de Acțiuni;
- **Cooperare trans-regională:** inițiative ce vizează acțiuni regionale;
- **Cooperare inter-regională:** mecanism financiar de Facilitare a Investițiilor pentru Vecinătate (NIF), proiectele de tip TWINNING, TAIEX și SIGMA;
- **Cooperare transfrontalieră și transnațională.**

II. Cooperarea financiară bilaterală este încadrată în documente de politici și programare. Actualul ciclu bugetar relevant elaborat în contextul IEV îl constituie Cadrul Unic de Asistență 2014-2017 (*Single Support Framework*), care vine să sprijine

noua abordare a Comisiei Europene de a eficientiza și concentra asistența UE în câteva domenii prioritare, preconizând alocarea fondurilor în conformitate cu principiul de „diferențiere”. În consultare cu Guvernul R. Moldova și reieșind din angajamentele asumate conform Acordului și Agendei de Asociere, au fost identificate asemenea priorități pentru asistență, precum: (1) Reforma administrației publice; (2) Agricultură și Dezvoltare Rurală; și (3) Reforma poliției și managementul frontierei.

Conform *Memorandumului de Înțelegere pentru Cadrul Unic de Asistență 2014-2017*, alocarea indicativă pentru perioada 2014-2017 variază între 335 și 410 milioane de Euro, în dependență de nivelul de implementare a Programului. Anterior, Programul Național Indicativ RM-UE pentru anii 2011-2013 prevedea acordarea unei asistențe pentru RM în valoarea de 273,14 milioane de Euro, fiind astfel a doua țară din PaE, după Ucraina, conform volumului alocărilor financiare prevăzute de către Comisie.

Pentru fiecare an, se elaborează un buget individual, denumit în terminologia UE – Annual Action Programme, cu distribuirea fondurilor pentru 2-3 programe de suport bugetar și/sau asistență tehnică, și foarte rar cu componentă investițională. Merită a fi precizat faptul că asistența alocată *de facto* pe parcursul anului nu trebuie confundată cu bugetul planificat pentru un anumit an. Astfel, în 2016 spre exemplu R. Moldova urma să primească alocări din bugetul programat pentru anul 2012 și 2013.

Conform noilor orientări, asistența UE este focalizată asupra domeniilor care pun bazele creșterii durabile și favorabile incluziunii, abordarea contractuală aplicată de către UE vizând oferirea de asistență tehnică (*i.e.* proiecte de tip Twinning, TAIEX, SIGMA, EUHLPAM), investiție și/sau procurări, și suport bugetar.

Programele de suport bugetar sunt preferate de către autoritățile naționale. Acesta implică un dialog de politici între UE și R. Moldova, transferuri financiare către trezoreria centrală, evaluarea performanței și consolidarea capacităților bazate pe parteneriat și responsabilitate reciprocă. Programele de suport bugetar se acordă, de regulă, pentru reformarea unui anumit sector – *i.e.* energetică, justiție, sănătate, agricultură – și

variază între 40 și 60 milioane de Euro, fiind alocată în trei sau patru tranșe anuale. Pentru fiecare program, Guvernul R. Moldova încheie Acorduri de Finanțare cu UE, care includ matrice de politici, sau mai exact condiții pentru debursarea tranșelor. Asemenea cerințe sunt de ordin general care vizează stabilitatea macro-economică a țării, cât și cele specifice aferente fiecărui sector în parte. Debursarea de regulă este precedată de o misiune de evaluare din partea UE, care analizează și nivelul de realizare a condiționalităților.

În 2015 atât Comisia Europeană, cât și reprezentanții unor State Membre UE au accentuat că situația din sectorul financiar-bancar din R. Moldova și riscurile asociate acesteia, sunt prea mari și este dificil de a argumenta în fața contribuabililor UE transferarea plăților în favoarea R. Moldova. Prin urmare, s-a decis suspendarea plăților și discuțiilor pentru aceste programe până la stabilizarea situației, ceea ce ar echivala cu un nou program cu Fondul Monetar Internațional.

La capitolul preocupări se înscriu și recomandările privind necesitatea consolidării unității naționale responsabile de gestionarea asistenței în R. Moldova, inclusiv în partea ce ține de programele de suport bugetar unde în prezent lipsește o monitorizare eficientă a utilizării fondurilor. Această remarcă completează șirul obiecțiilor expuse față de întreg sistemul de administrare publică și procesul de reformare a acestuia.

Programele de consolidare a capacităților instituționale (CIB) reprezintă un instrument unic de asistență oferit R. Moldova, în vederea consolidării eficiente a capacităților instituționale pentru un anumit număr de instituții cheie direct responsabile de pregătirea și implementarea Acordului de Asociere. Lansat pe 7 mai 2009 în urma Summit-ului PaE de la Praga, CIB este un document-cadru elaborat pe termen mediu și implementat de către Comisia Europeană împreună cu fiecare membru al PaE, inclusiv R. Moldova.

Cu un buget indicativ de 41.16 milioane de euro pentru anii 2011-2013, fondurile sunt orientate spre asemenea componente, precum (1) consolidarea capacităților instituționale ale autorităților naționale, (2) suport pentru implementarea Planului de Acțiuni PEV UE-RM și a Acordului de Asociere, cât și (3) suport pentru

participarea RM la Programele și Agențiile UE. În baza Acordului de finanțare dintre R. Moldova și UE privind Programul-cadru de suport al acordurilor curente și viitoare dintre UE și R. Moldova (abreviat *PNA 2012*), UE a acordat 30 milioane de Euro. Suplimentar, a fost aprobată alocarea a 2,54 milioane Euro adițional pentru finanțarea acestui program, dintre care 2 milioane Euro pentru componenta I și 0,54 milioane Euro pentru componenta II.

Ultimul Acord de finanțare, semnat la 23 aprilie 2014, dintre Guvernul RM și Comisia UE privind Programul-cadru de suport al acordurilor dintre UE și R. Moldova (*PNA 2013*), prevede alocarea unui nou grant nerambursabil în mărime de 26 milioane Euro pentru consolidarea capacităților instituționale implicate în implementarea agendei europene a RM.

Componenta de bază a CIB o constituie programele de tip **Twinning**. În vederea susținerii Acordului de Parteneriat și Cooperare dintre UE și RM, care a intrat în vigoare în 1998, și, în conformitate cu Planul de Acțiuni Moldova PEV, proiectele Twinning au devenit accesibile R. Moldova, începând cu 2006. Astfel, mai multe instituții publice din țară, datorită suportului financiar acordat de UE, au oportunitatea de a pune în aplicare *acquis-ul* comunitar, colaborând cu instituțiile europene din domenii similare. Cooperarea asigurată dintre o unitate a administrației publice în țara-partener beneficiară (cum este cazul R. Moldova) și o instituție similară a unui stat-membru al UE, contribuie la modernizarea instituției și îmbunătățirea serviciului prestat de către aceasta, grație implicării și colaborării funcționarilor naționali cu cei din statele membru al UE.

În Republica Moldova, până în prezent sunt finalizate 12 proiecte de tip Twinning, iar altele 6 sunt în proces de implementare. Prin acest tip de asistență s-a reușit, spre exemplu, crearea unui sistem de cartografiere îmbunătățit (preluând experiența partenerilor din Suedia și Croația), dezvoltarea sectorului proprietății intelectuale (grație cooperării cu experți din Danemarca și România), dar și consolidarea sistemului de transplant – un exemplu elocvent cu impact direct și imediat asupra cetățenilor din R. Moldova. Transplantul de țesuturi și organe a cunoscut o nouă etapă de dezvoltare datorită proiectului Twinning în valoarea de 1,2 milioane Euro unde în decurs de 2 ani

coordonatori de transplant, medici de terapie intensivă, anesteziologi, chirurghi, clinicieni și laboranți au efectuat cca 30 de vizite de studii și stagii de formare profesională atât în Franța, cât și Spania. Astfel, din 2014 și până în prezent au fost realizate 29 de transplanturi renale și 17 transplanturi hepatice cu asistarea medicilor europeni, un rezultat deloc neglijabil în contextul în care asemenea servicii medicale au fost sistate o perioadă lungă de timp pe teritoriul țării, iar odată relansate câteva dintre intervențiile efectuate se soldase cu eșec.

Suplimentar acestui instrument financiar, mai sunt aplicabile și alte tipuri de asistență tehnică pe termen scurt, cum ar fi **TAIEX** (*Technical assistance and Information Exchange Instrument*) sau **SIGMA** (*Susținerea Îmbunătățirii Sistemului de Guvernare și Conducere*), oferind expertiză sectorială pentru a răspunde diverselor aspecte în termen scurt. Participarea R. Moldova în cadrul acestor programe este relativ bună, în anul 2007, plasându-se pe primul loc între țările PEV după numărul de proiecte TAIEX acordate, iar în anul 2008 pe locul III după Ucraina și Israel unde 476 de reprezentanți ai R. Moldova au participat la 51 de evenimente TAIEX de nivel regional sau național.

În calitatea sa de coordonator al asistenței externe, Cancelaria de Stat are rolul de a stimula și monitoriza instituțiile publice centrale de a aplica pentru asistența din cadrul acestor instrumente europene.

EUHLAMP (Misiunea UE de Consiliere în Politici Publice - EU High Level Policy Advisory Mission) constituie o altă formă de asistență din partea UE pentru accelerarea procesului de reformare și dezvoltare durabilă a Republicii Moldova. Misiunea prevede antrenarea unei echipe de experți internaționali de nivel înalt în cadrul principalelor instituții publice pentru a oferi suport sectorial în eforturile acestora pentru punerea în aplicare a Acordului de Asociere RM-UE, inclusiv a Zonei de Liber Schimb Complex și Cuprinzător (DCFTA), precum și pentru a asigura monitorizarea necesară în perioada de după etapa de liberalizare a regimului de vize.

Lansată în ianuarie 2010 și în baza solicitărilor moldovenești, dar și a evaluărilor interne ale UE privind contribuția misiunii la randamentul R. Moldova în implementarea agendei europene, mandatul acesteia a

fost extins de trei ori în corespundere cu noile realități și necesități. Spre deosebire de echipa anterioară formată din 15 consilieri, această misiune este formată din 25 de consilieri de nivel înalt din 14 state membre ale UE¹⁸, inclusiv în cabinetul Prim-ministrului în special în asemenea domenii cheie, precum: corupție, sectorul bancar, dar și reforma administrației publice, începându-și activitatea în trimestrul I al anului curent. Aceștia urmează să asigure consiliere de ordin conceptual și strategic, fiind mai puțin implicați în activități de expertizare pe acte normative sau consiliere tehnică.

III. Programe de cooperare transfrontalieră și transnațională

În perioada de programare 2007-2013, din totalul celor 14 programe de cooperare transfrontalieră finanțate din fondurile IEPV și 13 programe de cooperare transnațională, R. Moldova a fost eligibilă pentru 3 dintre acestea, și anume: (i) Programul Operațional Comun România – Ucraina – Moldova (al cărui buget total a constituit 126,7 milioane de Euro); (ii) Programul Operațional Comun pentru Bazinul Mării Negre (cu un buget comun de 35,5 milioane de Euro) și (iii) Programul de Cooperare Transnațională pentru Europa de Sud-Est (245 milioane de Euro).

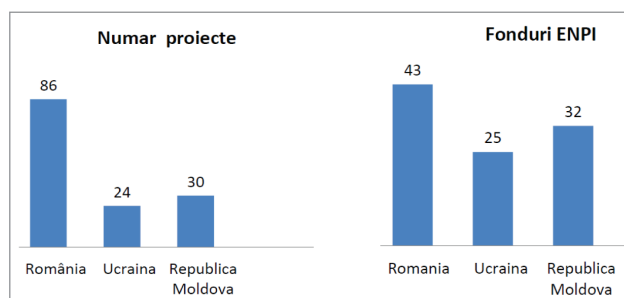
Merită a fi menționat că principiile de implementare a acestor Programe se referă la cooperarea între statele participante (toate proiectele trebuie să fie dezvoltate și implementate în comun), la competitivitatea deschisă (în cadrul unor licitații de propuneri de proiecte comune) și la dezvoltarea și implementarea în parteneriat, între aplicanți/beneficiari provenind din statele participante la program a proiectelor selectate spre finanțare.

Participarea conaționalilor în cadrul acestor programe este apreciabilă grație numărului de cereri depuse, parteneri implicați și a finanțării atrase pe teritoriul țării. Prin urmare, în rezultatul contractelor atribuite mai mult de 200 de instituții¹⁹ din R. Moldova au

participat în calitate de parteneri și beneficiari în cca 180 de proiecte finanțate în cadrul celor trei Programe.

Spre exemplu, bugetul total atras de beneficiarii din R. Moldova în cadrul *Programului trilateral România – Ucraina – Moldova* a constituit cca 32%, spre deosebire de România – 43% sau Ucraina – 25%. În urma celor două apeluri lansate, din totalul celor 140 de proiecte, 30 au fost contractate în calitate de partener principal de reprezentanți ai R. Moldova, 86 – de reprezentanți ai României, și restul celor 24 de proiecte au fost atrase de aplicanți înregistrați în Ucraina (*a se vedea tabelul 1*). Valoarea totală a proiectelor este estimată la 34 mil. de Euro, calitatea implementării acestor proiecte fiind diferită de la un proiect la altul.

Tabel 1: Proiecte contractate în cadrul Programului Operațional Comun România – Ucraina – Moldova, 2007-2013



Sursă: Extras din prezentarea Autorității de Management al POC RO-UA-RM 2007-2013 efectuată în cadrul Conferinței anuale a Programului Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova din 26.09.2014, Iași, România.

Restaurarea cetății Soroca și a complexului Manuc Bey, crearea serviciului de urgență SMURD, renovarea barajului Costești – Stânca, construcția gazoductului Iași – Ungheni sau a complexului agricol modern în Sângerei sunt doar câteva exemple de succes cu impact transfrontalier care au fost finanțate din granturi europene nerambursabile.

Un alt exemplu îl constituie participarea activă în cadrul *Programului Operațional Comun pentru Bazinul Mării Negre* cu o pondere de 16% din bugetul total al Programului, clasându-se pe locul trei dintre toate statele participante. De menționat, că în al doilea apel pentru propuneri de proiecte, R. Moldova a demonstrat o performanță foarte bună – din 31 de proiecte, 29 au parteneri naționali, valoarea totală a proiectelor implementate pe teritoriul țării constituind cca 2,5 milioane de Euro.

¹⁸ 5 consilieri din Lituania, 4 consilieri din România, câte 3 din Estonia și Letonia, doi din Bulgaria, precum și câte un reprezentant din Suedia, Elveția, Slovenia, Polonia, Franța Italia, Cehia și Croația

¹⁹ Autorități publice naționale/regionale/locale (i.e. primării), ONG-uri, asociații obștești, universități, etc.

Pe parcursul anului 2013, Comisia Europeană a lansat oficial procesul de planificare pentru noile programe de cooperare transfrontalieră și transnațională finanțate pentru perioada 2014-2020 destinate proiectelor implementate de autorități publice naționale/regionale/locale (ex. primării), ONG-uri, asociații obștești, universități. Astfel, din totalul celor 16 programe planificate, R. Moldova este eligibilă pentru participarea în cadrul a patru noi programe UE ale cărui buget comun se ridică până la 138,3 milioane de Euro, și anume:

- **Programul transfrontalier al Parteneriatului Estic de Cooperare Teritorială (EaPTC) Moldova-Ucraina.** Cu un buget total de 3,3 mln de Euro, finanțat din Instrumentul Parteneriatului Estic, programul dat vine să susțină proiecte de tip *soft* (cu o valoare între 60 de mii și 300 de mii de Euro) menite să contribuie la dezvoltarea contactelor transfrontaliere între autoritățile locale, comunități și organizații ale societății civile pentru îmbunătățirea dezvoltării economice și sociale. În rezultatul apelului de depunere a proiectelor pentru finanțare lansat în aprilie 2015, au fost recepționate în total 154 de propuneri (dintre care 81 fiind depuse de MD și 73 de UA) cu o valoare de aproximativ 32 milioane de Euro, fiind de cca 10 ori mai mare decât bugetul disponibil al Programului, acesta constituind un indicator privind necesitățile mari din regiune, dar și o capacitate corespunzătoare de absorbție.

Este apreciabil rezultatul obținut de către aplicanții R. Moldova, în contextul în care 11 din totalul celor 16 proiecte aprobate pentru obținerea granturilor oferite de UE au în calitate de partener principal reprezentanți ai RM. Prin urmare, fondurile atrase și activitățile ce urmează a fi efectuate pe teritoriul RM vor fi semnificative, spre deosebire de partenerul ucrainean al Programului.

- **Programul Operațional Comun pentru Bazinul Mării Negre** va susține atât proiectele de tip *soft*, cât și proiecte de infrastructură, contribuția UE fiind de 49 milioane de Euro (dintre care 39 milioane Euro finanțat din IEV, iar restul de 10 mil. Euro din Instrumentul pentru Asistența de Preaderare (IAP)), plus co-finanțarea națională de 10%.

- **Programul Dunărean pentru Cooperare Transnațională** vine să susțină proiecte de dezvoltare cu impact transnațional, bugetul total atribuit R. Moldova fiind în mărime de 5 milioane Euro.

Luând în considerare experiența anterioară și participarea RM în cadrul proiectelor precedente, cel mai important program de cooperarea transfrontalieră pentru RM rămâne a fi:

- **Programul Operațional Comun România – Moldova.** O asemenea constatare este justificată de mai multe argumente unice atribuite exclusiv acestui program.

În primul rând, *alocarea financiară este destul de consistentă*, fiind în mărime de 81 milioane Euro oferită sub formă de grant nerambursabil de către Comisia Europeană ambelor țări participante. Pentru comparare, programul trilateral precedent care implica și participarea Ucrainei pentru perioada 2007-2013 a constituit 127 milioane Euro.

În al doilea rând, acest program oferă *posibilitatea finanțării unor proiecte de tip „hard”* cu valoare de până la 2,5 mil. de Euro. Mărimea granturilor oferite partenerilor/beneficiarilor în cadrul celorlalte programe de cooperare transfrontalieră este mult mai mică, spre exemplu, granturile oferite în cadrul Programului Operațional Comun Moldova-Ucraina 2014-2016 constituie între 60.000 – 300.000 Euro.

În al treilea rând, cea mai importantă componentă a acestui program este finanțarea prin atribuire directă a proiectelor majore de infrastructură cu valoare între 2,5 și 10 milioane de Euro. Aceste proiecte se diferențiază de cele de tip *hard* prin modalitatea de selectare și aprobare, un criteriu important fiind necesitatea aplicantului de a deține poziție de monopol *de facto* sau *de jure*. Pentru aceste tipuri de proiecte sunt alocate până la 30% din totalul Programului.

Nu în ultimul rând, merită a fi menționat faptul că acest program transfrontalier este unicul care vine să susțină proiecte de promovare a culturii și de conservare a patrimoniului istoric local.

Concluzii

Una din provocările substanțiale ce țin nu doar de acest program bilateral transfrontalier este angajamentul co-finanțării naționale în mărime de minim 10% ce urmează a fi debursată pe parcursul implementării proiectului. Cu părere de rău, experiența anterioară cunoaște asemenea situații când din lipsă de fonduri (deși inițial bugetate și blocate ulterior) întreg proiectul este supus riscului de a nu fi implementat în întregime sau în termenii stabiliți cu condiția rambursării grantului debursat de către UE (inclusiv de către partenerii din statele vecine care au realizat cu succes implementarea proiectului).

O altă provocare vizează delegarea necorespunzătoare a responsabilităților și sarcinilor între structurile de gestionare a programelor și țările partenere care duc lipsa unor instrumente de monitorizare și control asupra instituțiilor naționale participante în cadrul proiectelor. În acest sens, în vederea asigurării implementării cu succes a noilor programe de cooperare transfrontalieră și transnațională pe teritoriul RM, Cancelaria de Stat,

responsabilă de gestionarea acestora, este antrenată în elaborarea a 2 proiecte de Hotărâri de Guvern cu privire la aprobarea (i) creării Oficiului pentru Coordonarea Programelor de Cooperare Transfrontalieră și Transnațională²⁰ și a (ii) Regulamentului privind implementarea programelor de cooperare transfrontalieră și transnațională pentru perioada 2014-2020.

Acestea urmează să prevadă existența unei diviziuni clare și echilibrate a responsabilităților în ce privește: (1) management, (2) control, (3) audit și (4) recuperarea fondurilor. Astfel, Cancelariei de Stat urmează să i se atribuie rolul de „management” al programelor, Ministerului Finanțelor funcția de „control”, iar Curții de Conturi – autoritatea națională de „audit”. De menționat, că Oficiul se vrea a fi creat pe lângă Cancelaria de Stat și finanțat din fondurile programelor de cooperare transnațională și transfrontalieră.

Mai multe detalii privind programele transfrontaliere și transnaționale la care R. Moldova este eligibilă să participe în perioada 2014-2020 se anexează.

Programele transfrontaliere și transnaționale la care R. Moldova este eligibilă să participe în perioada 2014-2020

N/o	Denumirea Programului	Bugetul total	State/regiuni eligibile	Obiectivele și prioritățile specifice ale Programului	
				Obiectiv Strategic (OB)	Prioritatea
1.	Programul Operațional Comun bilateral România-Moldova 2014-2020	81 mln Euro	Regiunile eligibile din România sunt: Botoșani, Iași, Vaslui și Galați R. Moldova participă cu întreg teritoriul țării	1. Suport pentru educație, cercetare, dezvoltare tehnologică și inovare	1.1 Cooperarea instituțională în domeniul educației pentru creșterea accesului la educație și calitatea acesteia; 1.2 Promovarea și sprijinirea cercetării și inovării.
				2. Promovarea culturii și conservarea patrimoniului istoric local	2.1 Conservarea și promovarea patrimoniului cultural și istoric
				3. Îmbunătățirea accesibilității regiunilor, dezvoltarea transportului și rețelelor de comunicare	3.1 Dezvoltarea infrastructurii de transport transfrontalier și infrastructurii TIC

²⁰ În subordinea Cancelariei de Stat

N/o	Denumirea Programului	Bugetul total	State/regiuni eligibile	Obiectivele și prioritățile specifice ale Programului	
				Obiectiv Strategic (OB)	Prioritatea
				4. Provocări comune în domeniul siguranței și securității	4.1 Sprijin pentru dezvoltarea serviciilor de sănătate și accesul la sănătate; 4.2 Sprijin pentru activitățile comune de prevenire a dezastrelor naturale sau provocate de om, precum și acțiuni comune în situații de urgență; 4.3 Prevenirea și lupta împotriva crimei organizate și cooperarea poliției.
2.	Programul Operațional Comun pentru Bazinul Mării Negre	49 mln Euro	State eligibile: <i>Moldova, Georgia, Armenia, Azerbaijan</i> Regiuni din următoarele state: <i>România, Bulgaria, Grecia, Turcia, Rusia, Ucraina</i>	1. Promovarea afacerii și antreprenoriatului	1.1 Dezvoltarea afacerii și antreprenoriatului în domeniul turismului și culturii 1.2 Creșterea oportunităților comerciale în zona transfrontalieră și modernizarea sectorului agricol
				2. Promovarea protecției mediului și reducerea în comun a deșeurilor marine	2.1 Îmbunătățirea monitorizării comune a mediului 2.2 Promovarea în comun a acțiunilor de conștientizare și reducerea deșeurilor fluviale și marine
3.	Programul Dunărean pentru Cooperare Transnațională	5 mln Euro (valoarea bugetului atribuit RM)	State eligibile: <i>Austria, Bulgaria, Republica Cehă, Ungaria, România, Slovenia, Slovacia, Bosnia-Herțegovina, Muntenegru, Serbia, Moldova, Croația</i> Regiuni din următoarele state: <i>Germania, Ucraina</i>	1. Inovatoare și responsabilitatea socială în regiunea Dunării	1.1 Îmbunătățirea condițiilor-cadru pentru inovare și creșterea abilităților de a sprijini dezvoltarea mediului de afaceri și inovare socială
				2. Mediu și responsabilitatea culturală pentru regiunea Dunării	2.1 Promovarea patrimoniului natural și cultural durabil, restabilirea coridoarelor ecologice, precum și gestionarea dezastrelor și riscurilor de inundații
				3. Conexiuni mai bune și responsabilitatea energetică pentru regiunea Dunării	3.1 Promovarea sistemelor de transport ecologice și eficiența energetică pentru a spori accesul în zonele urbane și rurale
				4. Bună guvernare în regiunea Dunării	4.1 Îmbunătățirea capacității instituționale a regiunilor pentru a dezvolta și implementa proiecte

N/o	Denumirea Programului	Bugetul total	State/regiuni eligibile	Obiectivele și prioritățile specifice ale Programului	
				Obiectiv Strategic (OB)	Prioritatea
4.	Programul transfrontalier al Parteneriatul Estic de Cooperare Teritorială (EaPTC) Moldova-Ucraina	3,3 mln Euro	Regiunile eligibile din <i>Ucraina</i> sunt Odesa, Vinița și Cernăuți. <i>R. Moldova</i> participă cu întreg teritoriul țării	1. Îmbunătățirea condițiilor de viață ale comunităților locale	1.1 Promovarea legăturilor de afaceri transfrontaliere 1.2 Diversificarea surselor de venit și dezvoltarea oportunităților de angajare în regiunile rurale
				2. Soluționarea provocărilor comune	2.1 Soluționarea problemelor comune de mediu și consolidarea capacităților de răspuns în cazul situațiilor excepționale
				3. Cultură, educație și sport	3.1 Promovarea multi-diversității culturale și integrarea socială a minorităților etnice în regiunile de frontieră 3.2 Facilitarea contactelor interumane în domeniile social, cultural, educație și sport, cu accent pe problemele tineretului

Capitolul 3. Agricultură și dezvoltarea rurală în Republica Moldova

Viorel Chivriga

I. Cadrul instituțional

Cadrul instituțional pentru agricultură și dezvoltarea rurală este asigurat de MAIA (Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare), MDRC (Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor), ANSA (Agenția pentru Siguranța Alimentelor), AIPA (Agenția pentru Intervenție și Plăți în Agricultură).

MAIA are misiunea de a elabora și de a promova politica de stat în domeniul dezvoltării sectorului agroindustrial, de a spori competitivitatea și productivitatea sectorului și de a îmbunătăți calitatea vieții în mediul rural.

Misiunea **Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor** constă în realizarea prerogativelor constituționale ale Guvernului privind elaborarea, promovarea și implementarea politicii statului în domeniul amenajării și planificării teritoriului, arhitecturii, proiectării, urbanismului, construcției, producerii materialelor de construcție, locuințelor și dezvoltării regionale.

Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură²¹ este un organ administrativ, subordonat Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, responsabil de gestionarea resurselor financiare destinate pentru susținerea producătorilor agricoli, monitorizarea repartizării acestora și evaluarea cantitativă și calitativă a impactului generat de măsurile de susținere a agricultorilor de către stat. Agenția are misiunea de implementare a politicii în domeniu, precum și de asigurare a revizuirii și perfecționării continue a sistemului existent de subvenționare în agricultură.

ANSA (Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor) este autoritatea administrativă subordonată

Guvernului, responsabilă de implementarea politicii statului în domeniul de reglementare și control pentru siguranța alimentelor și în domeniul sanitar-veterinar, zootehnic, al protecției plantelor și carantinei fitosanitare, controlului semincer, calității produselor primare, produselor alimentare și a hranei pentru animale. Agenția asigură organizarea și coordonarea acțiunilor în domenii orientate spre garantarea siguranței alimentelor (cu excepția produselor alimentare prevăzute la articolul 19 litera d) din Legea nr.113 din 18 mai 2012 cu privire la stabilirea principiilor și a cerințelor generale ale legislației privind siguranța alimentelor), precum și a calității produselor alimentare, menținerea și ameliorarea bunăstării animalelor și stării fitosanitare, întreținerea unui sistem de măsuri statale menite să asigure sănătatea animală și protecția plantelor, inofensivitatea produselor alimentare și a materiei prime, obținute ca rezultat al prelucrării lor. **Cadrul de intervenție**

Principalele acte, documente de politici, care acoperă aria de intervenție în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale sunt Acordul de Asociere (în special Titlurile IV și V), Strategia națională de dezvoltare “Moldova 2020”, Strategia pentru dezvoltarea agriculturii și dezvoltare rurală, strategiile sectoriale, etc.

Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, semnat la Bruxelles la 27 iunie 2014, a intrat în vigoare pe 1 iulie 2016. Intrarea în vigoare a Acordului semnifică finalizarea procedurii de ratificare a acestuia de către părțile semnatare și, respectiv, aplicarea în integralitate a tuturor prevederilor acestuia, anunță Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene. Capitolul 12 (Agricultura și Dezvoltarea Rurală) din Titlul IV include articolele 67-70 și fac referință la Anexa VII - Lista de aproximare

²¹ HG nr. 60 din 04.02.2010 cu privire la crearea Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură. Monitorul Oficial nr.20-22/98 din 09.02.2010.

- Agricultură și Dezvoltarea Rurală ; - Politică a calității;
- Agricultură ecologică; - Standarde de comercializare pentru plante, semințe de plante, produse derivate din plante, fructe și legume; - Standarde de comercializare pentru animale vii și produse de origine animal. La fel, și Titlul V (Comerț și aspecte legate de comerț), care include articolele 143-412.

Strategia națională de dezvoltare “Moldova 2020”.

Prin Legea nr.121 din 03.07.2014 este introdusă prioritatea „Creșterea competitivității produselor agroalimentare și dezvoltarea rurală durabilă”. Conform strategiei, Politicile implementate în sectorul respectiv vor avea următoarele scopuri strategice:

- **producția agricolă diversificată cu valoare adăugată înaltă:** sporirea viabilității producției agricole și alimentare, îmbunătățirea pozițiilor lor pe piață, dezvoltarea sectorului zootehnic; facilitarea răspândirii fermelor care utilizează resurse biologice autohtone și locale, mai exact a fermelor ecologice, care asigură prezervarea peisajului și a altor resurse naturale; creșterea ratei de ocupare a forței de muncă în sectorul respectiv; consolidarea structurilor și activităților agricole care creează locuri de muncă, consolidarea proprietății funciare, stimularea cooperării la nivel local prin intermediul susținerii grupului de producători în domeniul agricol și alimentar;
- **securitatea și siguranța alimentară:** o producție agricolă și alimentară durabilă și favorabilă mediului ambiant, bazată pe materie primă locală, din care să rezulte alimente de calitate și diversificate, cu valoarea adăugată înaltă, suficiente și pentru necesitățile de export; sporirea prezenței acestora pe piața internă și externă prin obținerea unei valori adăugate mai mari în baza capacităților de producție alimentară ale țării, creșterea prestigiului produselor moldovenești, transformarea brandului moldovenesc al produselor agroalimentare într-un echivalent al producției de înaltă calitate;
- **păstrarea resurselor naturale și a fondului funciar:** păstrarea fertilității solurilor și a purității rezervelor și resurselor de apă, conservarea peisajului și a biodiversității biologice, protejarea pădurilor și a altor ecosisteme importante, protejarea echilibrului

ecologic, întărirea securității mediului, care este de asemenea necesară pentru obținerea unor produse agricole și alimentare sănătoase și de înaltă calitate;

- **asigurarea unui fundament durabil pentru economia rurală și pentru ridicarea nivelului de ocupare a forței de muncă în zonele rurale:** consolidarea regiunilor și așezărilor rurale, îndeosebi a satelor și gospodăriilor țărănești; diversificarea economiei rurale și, prin urmare, asigurarea mijloacelor de trai, păstrarea locurilor de muncă, creșterea ratei de ocupare a forței de muncă, intensificarea rolului patrimoniului cultural și introducerea acestuia în circuitul turistic.

Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020 este aprobată prin Hotărârii Guvernului nr. 409 din 04.06.2014. Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei este aprobat peste un an și jumătate după aprobarea documentului de politici. Planul conține 57 de măsuri, care urmează a fi realizate pentru atingerea a 3 obiective generale:

- Creșterea competitivității sectorului agroalimentar, prin restructurarea și modernizarea pieței.
- Asigurarea gestionării durabile a resurselor naturale în agricultură.
- Îmbunătățirea nivelului de trai în mediul rural.

II. Fondul funciar

În R. Moldova, la începutul anului 2015, fondul funciar includea terenuri cu destinație agricolă cu suprafața totală de 2.026.504,30 ha, aflate în proprietatea unui număr de 1.363.219 deținători funciari, din care terenurile proprietate privată ocupau o suprafață de 1.699.290,08 ha, care revine unui număr de 1.328.124 proprietari. Din anul 2009 până în anul 2015, schimbări profunde în ceea ce privește numărul, structura și dimensiunea medie a fermelor nu au avut loc. La 1 ianuarie 2015, conform cadastrului funciar, numărul entităților agricole mari din R. Moldova și suprafața terenurilor agricole din gestiune se prezenta astfel:

- ✓ Întreprinderi agricole de stat –74 de unități cu o suprafață totală de 179.103,08 ha (din anul 2009

până-n anul 2015, numărul exploatațiilor agricole și numărul beneficiarilor nu a suferit schimbări).

- ✓ Cooperative agricole – 2.078 de unități cu o suprafață totală de 93.828,54 ha (în anul 2009-283 de unități cu suprafață de 146.600,7 ha).
- ✓ Societăți pe acțiuni – 152 de exploatații cu suprafața de 32.301,80 ha (în anul 2009-108 de unități cu suprafață de 55.090,33 ha).
- ✓ Societăți cu răspundere limitată – 33.936 de deținători funciari, care prelucrau 739.327,99 ha (în anul 2009-1.513 de unități cu suprafața de 648.769,42 ha).

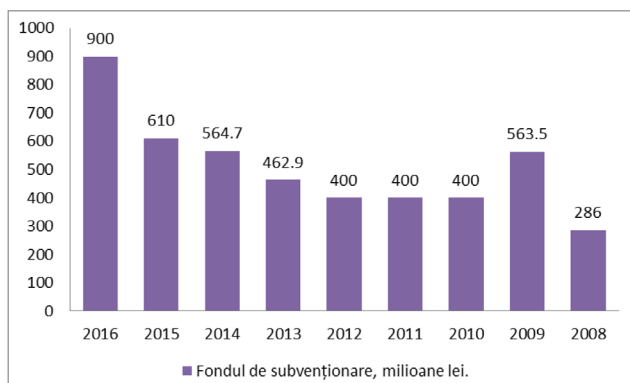
În anul 2015, gospodăriile țărănești (de fermier), în funcție de suprafața medie a terenurilor prelucrate, pot fi divizate în felul următor:

- ✓ 145.067 gospodării țărănești (de fermier) cu suprafața de până la 1 ha, cu suprafața totală a terenurilor agricole de 88.205,31 ha (terenuri proprii – 87.642,80 ha și terenuri arendate - 562,51 ha). În anul 2009-151.617 gospodării țărănești (de fermier), cu suprafața totală a terenurilor agricole de 82.544,29 ha (terenuri proprii – 81.688,85 ha și terenuri arendate - 855,44 ha).
- ✓ 222.769 gospodării țărănești (de fermier) cu suprafața de la 1 până la 5 ha, cu suprafața totală a terenurilor agricole de 299.230,10 ha (terenuri proprii – 297.726,19 ha și terenuri arendate – 1.503,91 ha). În anul 2009, 223.526 gospodării țărănești (de fermier) cu suprafața de la 1 până la 5 ha, cu suprafața totală a terenurilor agricole de 360.297,2 ha (terenuri proprii – 356.444,39 ha și terenuri arendate – 3.852,81 ha).
- ✓ 3.879 gospodării țărănești (de fermier) cu suprafața de la 5 până la 10 ha, cu suprafața totală a terenurilor agricole de 21.308,65 ha (terenuri proprii – 20.183,95 ha și terenuri arendate – 1.124,71 ha). În anul 2009, 4.320 gospodării țărănești (de fermier) cu suprafața de la 5 până la 10 ha, cu suprafața totală a terenurilor agricole de 22.211,96 ha (terenuri proprii – 21.213,80 ha și terenuri arendate - 998,16 ha).
- ✓ 3270 gospodării țărănești (de fermier) cu suprafața de la 10 până la 50 ha, cu suprafața totală a terenurilor agricole de 44.476,13 ha (terenuri proprii – 29.555,28 ha și terenuri arendate – 14.920,85 ha). În anul 2009, 1.126 gospodării țărănești (de fermier) cu suprafața de la 10 până la 50 ha, cu suprafața totală a terenurilor agricole de 21.072,78 ha (terenuri proprii – 16.310,61 ha și terenuri arendate – 4.762,17 ha).
- ✓ 1.196 gospodării țărănești (de fermier) cu suprafața de la 50 până la 100 ha, cu suprafața totală a terenurilor agricole de 19.341,38 ha (terenuri proprii – 9.028,88 ha și terenuri arendate – 10.312,50 ha). În anul 2009, 143 gospodării țărănești (de fermier) cu suprafața de la 50 până la 100 ha, cu suprafața totală a terenurilor agricole de 10.403,47 ha (terenuri proprii – 5.565,91 ha și terenuri arendate – 4.837,57 ha).
- ✓ 2.829 gospodării țărănești (de fermier) cu suprafața mai mare de 100 ha, cu suprafața totală a terenurilor agricole de 67.629,70 ha (terenuri proprii – 8.949,36 ha și terenuri arendate – 58.680,34 ha). În anul 2009, 203 gospodării țărănești (de fermier) cu suprafața mai mare de 100 ha, cu suprafața totală a terenurilor agricole de 61.751,67 ha (terenuri proprii – 8.795,51 ha și terenuri arendate – 52.956,16 ha).

III. Susținerea agriculturii

În Moldova, mijloacele financiare achitate fermierilor sunt mici comparativ cu suportul de care beneficiază fermierii europeni. În anul 2015, în bugetul de stat a fost prevăzută o sumă aparent, record, pentru fondul de subvenționare a producătorilor agricoli - 610 milioane lei (circa 28 milioane Euro), iar pentru anul 2016 este aprobată o sumă și mai mare-900 milioane lei (41.207 mii Euro). Deși, aparent valoarea fondului de subvenționare crește, cresc și datoriile statului față de fermieri. În anul 2015, datoria la plata subvențiilor a fost de 202,2 milioane lei (1.360 beneficiari), dintre care suma solicitărilor pentru anul 2015, ce depășesc limita fondului de subvenționare -105 milioane lei (1.225 solicitanți), și datorii pentru anul în curs, aflate în așteptare la Trezoreria de Stat - 97 milioane lei (140 beneficiari). La fel, erau înregistrate datorii nestinse din 2014 față de producători de fructe în sumă de 44 milioane lei (111 beneficiari).

Figura 1. Alocățiile din bugetul de stat pentru fondul de subvenționare.



Chiar, și fără datoriile nestinse, defalcările din fondul de subvenționare sunt derizorii pentru cea mai mare parte din agricultori. În anul 2015, sumele autorizate (345.927 mii lei), urmau să fie achitate unui număr de 2.595 de solicitanți. Asta, în condițiile în care numărul deținătorilor funciari de terenuri cu destinație agricolă în Republica Moldova constituie 1.363.219 persoane și entități²², iar a persoanelor ocupate în domeniul agriculturii -361.000^{23 24}. Pe de altă parte, nu poate fi neglijat numărul entităților agricole existente - întreprinderi agricole de stat - 74, cooperative agricole - 2.078, societăți pe acțiuni agricole -105, societăți cu răspundere limitată agricole - 33.203, gospodării țărănești (de fermier)- 379.010.

Boxa 1. Repartizarea mijloacelor fondului de subvenționare în anul 2015.

În anul 2015, mijloacele fondului de subvenționare au fost utilizate conform următoarelor domenii de sprijin:

Domeniul 1. Creșterea competitivității sectorului agroalimentar prin restructurare și modernizare:

Măsura 1.1. Subvenționarea investițiilor pentru producerea legumelor și a fructelor pe teren protejat (sere de iarnă, solarii, tuneluri).

Măsura 1.2. Subvenționarea investițiilor pentru înființarea, modernizarea și defrișarea plantațiilor multianuale, inclusiv a plantațiilor viticole și a plantațiilor pomicole.

²² HG nr. 275 din 19.05.2015 cu privire la aprobarea Cadastrului funciar conform situației la 1 ianuarie 2015. Monitorul Oficial nr.131-138/322 din 29.05.2015.

²³ http://www.statistica.md/public/files/publicatii_electronice/Anuar_Statistic/2015/3_Munca.pdf

²⁴ Datele anului 2014.

Măsura 1.3. Stimularea investițiilor pentru procurarea tehnicii și utilajului agricol convențional.

Măsura 1.4. Stimularea investițiilor pentru utilizarea și renovarea tehnologică a fermelor zootehnice.

Măsura 1.5. Stimularea procurării animalelor de prăsilă și menținerii fondului genetic al acestora.

Măsura 1.6. Stimularea investițiilor pentru dezvoltarea infrastructurii postrecoltare și procesare:

submăsura 1.6.1. Case de ambalare și frigider de păstrare a fructelor, strugurilor și legumelor;

submăsura 1.6.2. Procesare, uscare și congelare a fructelor, strugurilor, legumelor și cartofilor;

submăsura 1.6.3. Procesare, uscare și condiționare a cerealelor, oleaginoaselor, flori-soarelui și soia;

submăsura 1.6.4. Prelucrare primară, ambalare, refrigerare, congelare și păstrare a cărnii, procesare, ambalare și păstrare a laptelui.

Măsura 1.7. Facilitarea accesului la piețele de capital și factorii de producție pentru agricultori, inclusiv creditarea producătorilor agricoli de către băncile comerciale și instituțiile financiare nebancare:

submăsura 1.7.1. Stimularea creditării producătorilor agricoli de către băncile comerciale și instituțiile financiare nebancare;

submăsura 1.7.2. Stimularea mecanismului de asigurare a riscurilor în agricultură.

Măsura 1.8. Stimularea constituirii și funcționării grupurilor de producători agricoli.

Domeniul 2. Asigurarea gestionării durabile a resurselor naturale:

Măsura 2.1. Stimularea investițiilor pentru consolidarea terenurilor agricole.

Măsura 2.2. Stimularea investițiilor pentru procurarea echipamentului de irigare.

Măsura 2.3. Stimularea producătorilor agricoli pentru compensarea cheltuielilor la irigare.

Măsura 2.4. Stimularea investițiilor pentru procurarea echipamentului No-Till și Mini-Till.

Domeniul 3. Sporirea investițiilor în infrastructura fizică și cea a serviciilor din mediul rural, inclusiv în infrastructura aferentă întreprinderilor agricole, plasate în extravilan:

Măsură. 3.1. Sprijinirea investițiilor în infrastructura aferentă întreprinderilor agricole plasate în extravilan.

IV. Sectorul de producere

În Moldova, în sectorul vegetal, producția agricolă este caracterizată prin instabilitate, competitivitate redusă și costuri de producere mari. Caracteristic pentru culturile agricole rămâne productivitatea redusă, care, de altfel, este una din cele mai modeste din regiune. Producția agricolă relevă o creștere lentă și instabilă, determinată de factori externi (condiții climatice). Începând cu anul 2000, agricultura a demonstrat tendințe de creștere instabilă și mult mai lentă, comparativ cu alte sectoare ale economiei. Una din cauzele principale este dependența agriculturii de condițiile climatice – seceta a devenit un factor distructiv comun în ultimii ani. Producția vegetală, spre exemplu, pare a fi deosebit de vulnerabilă la stresurile climatice: anii de secetă excesivă, 2003, 2007, 2009 și 2012, au avut un efect dezastruos asupra majorității culturilor. Instabilitatea ridicată a producției agricole este o consecință a instrumentelor slab dezvoltate

de diminuare a riscurilor, dependente de condițiile climatice, inclusiv accesul insuficient la irigare, nivelul scăzut de aplicare a tehnologiilor agricole moderne (soiuri rezistente la secetă, instrumente de protecție antigrindină) și lipsa unor sisteme de asigurare inovatoare în agricultură, cum ar fi programele de asigurare bazate pe indici pentru riscurile meteorologice. În anul 2015, suprafața de culturi, total asigurată a constituit 11.739 ha, ceea ce reprezintă circa 0,5% din terenurile agricole. În anul 2015, au fost asigurate 5.497 de animale (0,35% din numărul total înregistrat la finele anului 2015). Un alt motiv ce duce la încetinirea producției agricole este legat de crizele economice, prețurile la inputuri (de exemplu, fertilizanți, combustibili, mașini), cauzând condiții dificile pentru producătorii agricoli. *Tabel 1*

În sectorul animalier, gospodăriile populației ocupă, în continuare, o poziție dominantă în care s-a produs cea mai mare parte a producției animaliere (producția

Tabel 1. Volumul global al producției vegetale, mii tone.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cerealiere, leguminoase pentru boabe (după finisare)	2993,7	2837,9	2290,2	902,0	3160,0	2176	2421	2498	1206	2681	2910
<i>din care:</i>											
Grâu (după finisare)	853,9	1047,1	677,9	406,0	1286,0	737	744	795	495	1009	1100
Porumb pentru boabe-total	1794,5	1492,0	1322,2	363,0	1471,0	1141	1420	1468	572	1419	1545
alte culturi cerealiere	345,3	298,8	290,1	133,0	403,0	298	257	235	139	253	265
Sfeclă de zahăr (după finisare)	911,3	991,2	1177,3	596,0	919,0	337	838	589	587	1009	1158
Floarea-soarelui (după finisare)	335,2	331,1	379,9	156,0	371,0	284	382	425	296	504	559
Tutun	7,9	6,7	4,8	4,0	4,0	4,4	7,6	5,4	2,9	2,2	1,4
Legume - total	315,2	389,3	475,2	221,0	376,0	308	280	351	231	292	329
Cartofi	317,7	378,2	376,9	200,0	270,0	261	341	362	182	239	268
Fructe, pomușoare, nuci	430,4	386,2	329,2	276,0	367,0	308	362	378	380	422	495
Struguri	685,6	518,5	466,1	598,0	635,0	685	482	595	506	613	594

Sursa: Biroul Național de Statistică.

laptelui – 96%, creșterea vitelor și păsărilor – 63%, producția de ouă – 63%)²⁵. La fel, cea mai mare parte a efectivului de animale este concentrat în aceste gospodării: 92,1% din bovine, inclusiv 95,5 din vaci, 61,5% din porcine, 96,9% din ovine și caprine. Această situație prezintă o serie de vulnerabilități pentru sector, întrucât este mai complicat de îndeplinit cerințele și obligațiunile asumate de către R. Moldova în raport cu partenerii europeni, de a ne conforma regulilor stabilite, de a produce și de a comercializa producția animalieră. În prezent, companiile moldovenești pot comercializa pe piața UE numai 3 produse animaliere: mierea de albine, caviarul și praful de ouă.

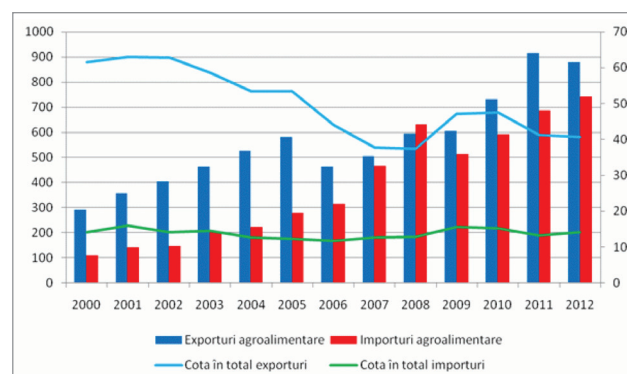
V. Comerțul cu produse agricole și agroalimentare

Partenerii principali ai Republicii Moldova în comerțul cu produse agroalimentare, în 90% din cazuri, sunt țările Comunității Statelor Independente și UE. Conform valorilor tranzacționate în perioada 2000-2011, principalele destinații ale exporturilor de produse agroalimentare din Republica Moldova au fost Federația Rusă, Belarus, Ucraina, România și Germania. În sumă, în anul 2011 acestea au constituit 60% din totalul exporturilor agroalimentare. Este important de menționat că, în perioada indicată, ponderea exporturilor agroalimentare din Republica Moldova în țările CSI a scăzut cu 30%. În ceea ce privește importul agroalimentar, din anul 2000 până în 2011 cota țărilor CSI a crescut în totalul importurilor agroalimentare cu 25%. Conform valorilor tranzacționate în această perioadă, importurile de produse agroalimentare în Republica Moldova s-au efectuat primordial din Ucraina, Federația Rusă, România, Turcia și Germania și a constituit 60% din totalul importurilor agroalimentare efectuate în anul 2011. În primele trei luni ale anului 2016, pe fundalul reducerii exporturilor de bunuri din principalele categorii de mărfuri, s-au micșorat exporturile atât în statele UE-28, cât și în țările CSI. În comerțul exterior cu statele Uniunii Europene (UE-28), exporturile de mărfuri au înregistrat 266,2 milioane USD (-16,7% față de anul 2015), iar cu statele CSI-85,0 milioane USD (-18,3% față de anul 2015). Ponderea exporturilor spre

Vest și Est în totalul exporturilor s-a redus, constituind 63,8% (65,5% în anul 2015) și respectiv 20,4% (21,3% în anul 2015). La reducerea exporturilor a contribuit temperarea comerțului cu România (-9,4%), Italia (-26,9%), Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (-32,6%), Franța (-23,0%), Olanda (-45,5%), Federația Rusă (-21,4%), și Kazahstan (-81,3%)²⁶.

Spre deosebire de majoritatea țărilor din Europa și Asia Centrală, Republica Moldova este o țară net exportatoare de produse agroalimentare, a cărei agricultură generează aproape o jumătate din veniturile de export ale țării, însă balanța ei comercială este în scădere. Este evident că agricultura a ajuns la o balanță comercială pozitivă în ultimul deceniu, în timp ce deficitul comercial total al țării a devenit alarmant, deoarece a crescut de zece ori, de la 300 milioane dolari în 2000 la 3 miliarde dolari în 2010 (figura 6). Exportul de produse agroalimentare, ce constă în primul rând din produse cu valoare redusă, materie primă neprocesată, a crescut de trei ori în perioada 2000-2012, în timp ce importul de produse agroalimentare, preponderent produsele procesate, a crescut de șapte ori, generând un dezechilibru al balanței agroalimentare și afectând condițiile de comerț.

Figura 2. Exporturile și importurile agroalimentare și cotele lor în totalul exportului și importului, 2000-2011 (milioane dolari și % respectiv).



Sursa: Biroul Național de Statistică.

De asemenea, sporirea liberalizării comerțului în Republica Moldova a redus barierele la importurile agroalimentare. Țara a devenit membră a Organizației Mondiale a Comerțului (în continuare – OMC) în 2001 și în calitate de membru nu aplică interdicții sau restricții

²⁵ Economic Outlook. IDIS Viitorul, 2016.

²⁶ HG nr. 409 din 04.06.2014 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020. Monitorul Oficial nr.152/451 din 10.06.2014.

cantitative la comerț, de genul celor care nu corespund prevederilor OMC. Taxele vamale medii la importul de produse agroalimentare reprezintă 12%, depășind media de 5% pentru toate produsele importate. Începând cu luna martie 2008, Moldova a beneficiat de Preferințe Comerciale Autonome (ATP) în comerțul cu UE, care prevăd scutiri de taxe vamale pentru majoritatea produselor moldovenești, cu excepția unor produse

agricole. Guvernul Republicii Moldova a semnat, de asemenea, un acord multilateral și un acord bilateral de liber schimb cu țările CSI. Pe lângă aceasta, Moldova este membră a Organizației de Cooperare Economică la Marea Neagră, a Organizației pentru Democrație și Dezvoltare Economică pentru Georgia, Ucraina, Azerbaidjan și Moldova, Inițiativei de Cooperare în Sud-estul Europei și a altor inițiative economice regionale.

Capitolul 4. Lupta împotriva corupției: vulnerabilități la nivel local

Viorel Pârvan

I. Lupta cu corupția la nivel național

1. Percepția fenomenului corupției

Corupția este percepută drept una din cele mai mari probleme a societății Republicii Moldova. Acest fapt este confirmat de un șir de sondaje și studii la nivel internațional și național.

După Indicele Perceperii Corupției al Transparency International²⁷, în 2013 Republica Moldova s-a plasat pe locul 102 din 177 de țări (comparativ cu locul 112 din 180 de țări în 2008), înregistrând un nivel mediu în clasamentul țărilor Parteneriatului Estic.

Potrivit Asociației neguvernamentale de afaceri „TRACE International”, Republica Moldova ocupă locul 130 din 197 în clasamentul riscurilor de corupție (Global Business Bribery Risk Index) pentru 2014²⁸. Acest clasament de măsurare a indicelui corupției reprezintă o alternativă a indicelui de percepție a corupției realizat de Transparency International. Conform clasamentului, Republica Moldova a obținut un scor moderat (49 de puncte) în ceea ce ține de „Transparența Guvernului și Administrațiilor”. În mediu, Republica Moldova are 64 de puncte ceea ce o plasează în grupul țărilor cu un risc înalt de corupție.

La 27 ianuarie 2016, Berlin, Transparency International a lansat Indicele Percepției Corupției (IPC) pentru anul 2015, având la bază 12 studii efectuate de instituții internaționale notorii. Indicele este calculat la o scară de la 0 până la 100, unde „0” semnifică corupție totală, iar „100” – lipsă totală de corupție. În 2015, Republica Moldova a înregistrat un scor al IPC de 33 puncte, cu 2 puncte mai puțin decât în anul 2014, rămânând pe locul 103 din 168 țări incluse în clasament (în 2014 clasamentul a inclus 175 țări).

Cele mai recente sondaje naționale de opinie publică atestă că în lista preocupărilor populației corupția este pe primele locuri. Rezultatele unui sondaj, realizat de către Centrul de Investigații Sociologice și Marketing CBS-AXA²⁹ în luna martie 2015, arată că 39,5% dintre cei intervievați sânt îngrijorați de nivelul corupției. Potrivit Barometrului Opiniei Publice, aprilie 2016, realizat de Institutul de Politici Publice³⁰, 38,8% din respondenți au indicat corupția ca fenomen ce îi îngrijorează cel mai mult. La fel, Barometrul opiniei publice din aprilie 2016 ne arată că autoritățile publice locale se află pe locul 2 (după biserică) la capitolul încrederea populației cu 47% (10% au foarte multă încredere și 37% au o oarecare încredere).

Datele altui sondaj, realizat de International Republican Institute³¹, în perioada 29 septembrie - 21 octombrie 2015, arată că 31% din cetățenii Republicii Moldova consideră corupția drept principala problemă și doar 4% consideră corupția ca problemă majoră a orașului/satului din care provin. Totodată, sondajul relevă că în privința autorităților publice locale 58% din respondenți au o atitudine nefavorabilă.

Conform datelor studiului “Corupția în Republica Moldova: percepțiile și experiențele proprii ale oamenilor de afaceri și gospodăriilor casnice, realizat în 2015 de Transparency International Moldova”³², la nivel național, fenomenul corupției în Republica Moldova, este caracteristic tuturor domeniilor sociale și unităților administrativ-teritoriale. În sondaj se menționează că printre instituțiile cel mai des contactate de către populație la nivel local, figurează și administrația publică locală (26,8%).

²⁹ <http://www.cbs-axa.md/>

³⁰ <http://www.ipp.md/libview.php?l=ro&cid=156&id=773>

³¹ www.iri.org

³² <http://www.ipn.md/ro/comunicate/5450>

²⁷ <http://www.transparency.org/cpi2013/results>

²⁸ www.traceinternational.org

2. Instituțiile anticorupție create în Republica Moldova

În țară există trei instituții principale abilitate cu prevenirea și combaterea corupției: Centrul Național Anticorupție, Procuratura Anticorupție și Comisia Națională de Integritate³³. Actualmente Comisia Națională de Integritate a fost reformată în Autoritatea Națională de Integritate³⁴.

Centrul Național Anticorupție a fost creat încă în anul 2002, fiind denumit pe atunci Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției. În 2012, după efectuarea reformei, Centrul a renunțat la competențele sale legate de crimele economice, ceea ce a dus la schimbarea denumirii sale. Centrul este o instituție anticorupție combinată, responsabilă atât de combaterea, cât și de prevenirea corupției, cu un număr total de 350 de angajați.

Procuratura Anticorupție este o instituție specializată, creată cu puțin timp după instituția anticorupție în 2002. Procuratura este responsabilă de conducerea tuturor anchetelor penale efectuate de ofițerii de investigație ai Centrului Național Anticorupție, dar poate să desfășoare anchete penale și de sine stătător. Recent au avut loc ample reforme în procuratură, inclusiv procuratura anticorupție. La 25.02.2016 a fost adoptată legea cu privire la procuratură, care a intrat în vigoare la 1.08.2016³⁵. Potrivit acestei legi se reorganizează și procuraturile specializate, printre care și procuratura anticorupție. Prin legea nr.159 din 07.07.2016 cu privire la procuraturile specializate³⁶ se reglementează și activitatea procuraturii anticorupție, care devine independentă de procuratura generală.

Comisia Națională de Integritate a fost creată în 2012, fiind responsabilă de verificarea veniturilor, proprietăților și intereselor personale ale funcționarilor publici, conflictelor de interese și incompatibilităților în funcția publică. În exercitarea mandatului, Comisia activează de comun cu Centrul Național Anticorupție

și cu Procuratura Anticorupție atunci când transmite constatările sale pentru investigații penale suplimentare.

3. Strategiile și legislația anticorupție

Republica Moldova dispune pe lângă instituțiile anticorupție și de un cadru legal vast de prevenire și combatere a corupției.

Cele mai importante documente de politici în acest domeniu le-au constituit Strategia Națională de Prevenire și Combatere a Corupției, implementat printr-o serie de planuri de acțiuni în perioada 2005–2010³⁷ și Strategia națională anticorupție pe anii 2011–2015³⁸, cu 2 Planuri de acțiuni privind implementarea Strategiei³⁹. Actualmente este în proces de elaborare o nouă Strategie anticorupție pentru anii 2016 - 2018 și un Plan de acțiuni pentru această Strategie.

În rezultatul evaluării implementării Strategiei Naționale Anticorupție 2005 - 2010⁴⁰ s-a constatat că au fost îndeplinite peste 90% din toate acțiunile planificate în cadrul planurilor de acțiune ale Strategiei. Printre actele normative cele mai importante cu profil anticorupție, elaborate în acea perioadă, am putea numi: legea cu privire la conflictul de interese nr.16 din 15.02.2008, legea cu privire la codul de conduită a funcționarilor publici nr.25 din 22.02. 2008, legea cu privire la transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008, legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158 din 04.07.2008, legea privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice nr.271 din 18.12.2008, legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției nr.90 din 25.04.2008, Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în instituțiile publice nr.906 din 28.07.2008, etc.

În pofida acestui fapt, Strategia a realizat un progres limitat în atingerea scopului și obiectivelor propuse,

³³ Sistemul Național de Integritate Moldova 2014, Transparency International Moldova, <http://www.transparency.md/Docs/SNI-2014.pdf>

³⁴ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366044>

³⁵ <http://lex.justice.md/md/363882/>

³⁶ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366052>

³⁷ Hotărârii Parlamentului nr. 421-XV din 16.12.2004 pentru aprobarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției 2005 - 2010 și Planului de acțiuni pentru realizarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției

³⁸ Hotărârii Parlamentului nr.154 din 21.07.2011 pentru aprobarea Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011-2015

³⁹ Hotărârii Parlamentului nr.12 din 17.02. 2012 și Hotărârii Parlamentului nr.76 din 16.05.2014

⁴⁰ http://cna.md/sites/default/files/sna_rapoarte/raport_evaluare-final_-2013.pdf

deoarece principalele realizări anticorupție au rămas mai degrabă pe hârtie, decât au fost puse în practică.

La moment nu avem o evaluare a implementării Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011–2015, cel mai probabil va fi efectuată în viitorul apropiat. Printre actele normative anticorupție importante care au apărut în această perioadă sunt de remarcat: legea cu privire la Comisia Națională de Integritate nr.180 din 19.12.2011, legea de amendare a legislației ce a stabilit retragerea imunității judecătorilor pentru acte de corupție⁴¹, legea de amendare a legislației pentru asigurarea independenței Centrului Național Anticorupție⁴², legea de amendare a legislației pentru înăsprirea sancțiunilor pentru actele de corupție, îmbogățirea ilicită, extinderea confiscării⁴³, legea cu privire la testarea integrității profesionale nr.325 din 23 decembrie 2013, Hotărârea Guvernului nr.134 din 22.02.2013 „Privind stabilirea valorii admise a cadourilor și aprobarea Regulamentului cu privire la evidența, evaluarea, păstrarea, utilizarea și răscumpărarea cadourilor”, Hotărârea Guvernului nr. 707 din 09.09.2013 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind avertizorii de integritate, Hotărârea Guvernului nr.767 din 19.09.2014 pentru implementarea legii privind testarea integrității profesionale, etc.

La nivel local, autoritățile publice locale implementează cerințele cuprinse în actele normative enumerate mai sus, precum elaborarea și ținerea Registrelor (de evidență a avertizorilor de integritate; de evidență a cadourilor; privind conflictul de interese; de evidență a cazurilor de influență necorespunzătoare), aprobarea planului de acțiuni anticorupție la nivel local, etc.

Multe acțiuni întreprinse de Parlament, Guvern, autorități publice centrale și locale nu au fost eficiente și nu s-au soldat cu rezultat din cauza corupției în sistemul judecătoresc. În acest sens, a fost elaborată Strategia de reformare a sectorului justiției pentru 2011-2016⁴⁴, implementată printr-un Plan de acțiuni prevăzut pentru

aceeași perioadă⁴⁵. Însă, spre regret, situația în justiție nu s-a îmbunătățit semnificativ.

II. Domeniile la nivel local vulnerabile corupției

Domeniile proprii de activitate ale autorităților administrației publice locale atât de nivelul întâi cât și de nivelul doi sunt stipulate în art. 4 al Legii privind descentralizarea administrativă nr.435 din 28.12.06. Totodată, competențele autorităților publice locale deliberative și executive de nivelul I și II sunt stabilite în art.14, 29, 43, 53 din Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.06.

Practicile de corupție sunt răspândite în mai multe domenii de activitate a administrațiilor publice locale de nivelul I și II. Printre cele mai afectate de corupției, la nivel local, putem menționa următoarele domenii:

1. Administrarea patrimoniului unităților administrativ-teritoriale (bunurile imobile, terenurile)

Corupția este generată de situația incertă a proprietății UAT. Până în prezent nu este definitivat procesul de delimitare a proprietății statului de proprietatea UAT și de delimitare a bunurilor din prioritatea publică a UAT (bunurile din domeniul public și bunurile din domeniul privat al UAT). Plus la aceasta nu toate bunurile UAT sunt înregistrate în modul convenit în Registrul bunurilor imobile, multe din ele nu sunt luate la evidență în modul corespunzător, nu sunt evaluate la prețul real. La fel notăm statutul juridic incert al multor categorii de bunuri de pe teritoriul comunităților locale, în special al bunurilor precum rețelele și instalațiile ingineresti, apeductele, gazoductele, obiectele sistemului energetic etc. Toate acestea generează incertitudine, confuzii și contradicții în cadrul procesului de administrare a patrimoniului UAT.

Cadrul legal privind patrimoniul UAT este confuz, contradictoriu, lacunar, superficial, fapt ce dă posibilitate de interpretări abuzive. Printre cele mai importante acte legislative ce reglementează patrimoniul am putea nota: legea privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor nr.91 din 05.04.2007, legea privind administrarea și

⁴¹ Legea nr.153 din 5.07. 2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative

⁴² Legea nr.120 din 25.05. 2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative

⁴³ Legea nr.326 din 23.12.2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative

⁴⁴ Legea nr. 231 din 25.11. 2011 pentru aprobarea Strategiei de reformare a sectorului justiției pentru 2011-2016

⁴⁵ Hotărârii Parlamentului nr.6 din 16.02.2012 pentru aprobarea Planului de Acțiuni pentru 2011-2016

de-etatizarea proprietății publice nr.121 din 04.05.2007, legea cu privire la proprietatea publică a UAT nr.523 din 16.07.1999, Codul civil nr.1107 din 06.06.2002, Codul funciar nr.828 din 25.12.1991, Codul subsolului nr.3 din 02.02.2009, Codul silvic nr.887 din 21.06.1996, legea apelor nr.272 din 23.12.2011, etc.

Cele mai răspândite acte de corupție în acest domeniu sunt legate de: darea în administrare, arendă, concesiune ori locațiune a bunurilor din patrimoniul public; vânzarea, privatizarea, concesiunea, darea în arendă a bunurilor domeniului privat; organizarea și desfășurarea, licitațiilor și concursurilor privind vânzarea – cumpărarea terenurilor; înstrăinarea terenurilor pentru construcții; înstrăinarea terenului aferent construcțiilor; înstrăinarea bunurilor ce nu pot fi înstrăinate conform legii; diminuarea esențială a prețurilor bunurilor imobile care se înstrăinează; schimbarea destinației terenurilor; etc.

Potrivit studiului analitic privind fenomenul corupției în administrația publică locală din Republica Moldova, elaborat de Centrul Național Anticorupție în 2015⁴⁶, pentru majoritatea administrațiilor publice locale, sunt caracteristice infracțiunile de corupție legate de gestionarea proprietăților publice imobiliare și funciare. În acest sens, 1/2 din cauzele penale documentate în administrațiile publice locale țin de dobândirea/instrăinare ilegală a terenurilor sau a unor imobile, cu implicarea funcționarilor primăriilor sau a consiliilor raionale/municipale. Dobândirea sau instrăinare ilegală a terenurilor sau a unor bunuri imobile are loc prin mai multe metode frauduloase, precum:

- evitarea licitațiilor publice și atribuirea frauduloasă a dreptului de proprietar asupra terenurilor repartizate cu titlu gratuit;
- eliberarea abuzivă a unor documente pentru instrăinarea unor bunuri imobiliare deținute de persoane terțe fizice/juridice;
- mituirea funcționarilor pentru eliberarea documentelor necesare pentru privatizarea bunurilor imobiliare;
- acordarea abuzivă în arendă a bunurilor imobiliare pe un termen îndelungat;
- scoaterea la licitație a bunurilor imobiliare publice la un preț diminuat;

- falsificarea actelor din registrul de evidență a gospodăriilor și ulterior adoptarea unor decizii a consiliului local, în ceea ce privește faptul repartizării în proprietate a bunurilor imobiliare;
- perfectarea și eliberarea ilegală, în situație de conflict de interese a titlului de autentificare a dreptului de deține a terenurilor;
- lipsa măsurilor de rigoare ce privește rezilierea unor contracte de vânzare-cumpărare a terenurilor de pământ;
- eliberarea certificatelor cu date false, de către funcționarii primăriilor unor persoane fizice, precum că sunt unici moștenitori ai bunurilor imobiliare;

2. Achizițiile publice

Potrivit studiului *Corupția în Republica Moldova: percepțiile și experiențele proprii ale oamenilor de afaceri și gospodăriilor casnice*, publicat de Transparency International în 2015, doar 7,2% din oamenii de afaceri din Republica Moldova au participat, în ultimii doi ani, la procedurile de achiziții publice. Printre cauzele importante ale neparticipării la achiziții publice au fost invocate lipsa de transparență și echitate în procedura de achiziții, simplitatea contractelor directe, caracterul formal al concursurilor și imposibilitatea de a câștiga fără efectuarea plăților neoficiale. Aceasta sugerează că aproximativ 25% dintre respondenți se așteaptă la corupție („Nu aș câștiga fără efectuarea unor plăți neoficiale” și „Se cunoaște de la început cine va fi câștigătorul”). Cu toate acestea, acest procent s-a redus semnificativ din 2005, când a fost aproape 45%.

În acest context, notăm utilizarea practicilor de aranjare a achizițiilor publice, precum și fraude legate de executarea contractelor, în care participă autoritățile contractante și operatorii economici. Metodele utilizate pentru influențarea deciziilor sunt diverse: mita, cadouri, servicii, etc. De obicei suma mitei constituie un procent fix din prețul contractului: 5-20% pentru a câștiga licitația. Potrivit studiului Transparency Internațional, în anul 2014 oamenii de afaceri au plătit unele din cele mai mari mite pentru a câștiga achizițiile publice (7000 lei). De asemenea, aranjarea și fraudarea achizițiilor publice se realizează în prezența conflictului de interese din partea autorității contractante, când reprezentanții acesteia utilizează statutul și funcția pentru atribuirea contractelor operatorilor economici în care ei au un anumit interes, de obicei unul financiar.

⁴⁶ http://www.cna.md/sites/default/files/studiu_apl.pdf

Un studiu realizat în 2014⁴⁷ aduce la cunoștință cele mai frecvente fraude în achizițiile publice, care pot apărea la toate etapele de efectuare a achizițiilor publice. Printre acestea remarcăm:

- Selectarea unor proceduri mai puțin transparente de achiziții, fie prin divizarea achizițiilor, fie prin încheierea ulterioară a contractelor adiționale pentru mărirea valorii achiziției;
- Divulgarea de informații privind tenderul, pentru a ajuta ofertantul favorizat să pregătească oferta;
- Excluderea operatorilor economici calificați din competiție, prin limitarea accesului la informație, termenul restrâns de depunere a ofertelor, etc.
- Stabilirea unor criterii de calificare ambigui;
- Publicarea informației incomplete cu privire la atribuirea contractului și rezultatele achiziției;
- Aplicarea discriminatoare a prevederilor legale;
- Modificarea clauzelor contractuale;
- Respectarea nesatisfăcătoare a condițiilor contractuale, și nesancționarea acestui fenomen.

Este necesar de a sublinia și lipsa de transparență a procesului de achiziție publică și a controlului post-achiziție, care favorizează actele de corupție. Ca exemplu notăm nepublicarea Planurilor de achiziție, rapoartelor (dărilor de seamă), etc.

Un rol important în analiza și evaluarea domeniului achizițiilor publice îi revine Curții de Conturi, care în rapoartele de audit, de nenumărate ori a constatat cazuri de neprezentare a declarațiilor de confidențialitate, imparțialitate și lipsă a conflictului de interese, obligatorii pentru fiecare membru al grupului de lucru. La fel, Curtea de Conturi în rapoartele de audit a constatat mai multe cazuri de achiziționare a bunurilor și serviciilor la prețuri majorate comparativ cu prețul de piață la aceleași bunuri și servicii, precum și existența unor diferențe majore pentru aceleași bunuri procurate de diferite autorități contractante.

În Raportul Nr.2 de monitorizare a achizițiilor publice în 30 de autorități contractante, dintre care 20 la nivel local, elaborat de Asociația pentru Guvernare Eficientă

și Responsabilă (AGER) în anul 2016⁴⁸, se constată că autoritățile contractante, în mare parte, utilizează carențele procedurilor de achiziții în interesul propriu și nu spre binele public. Printre principalele carențe ale procedurilor de achiziții se menționează:

- Reglementări ambigui cu privire la accesul la informație privind achizițiile publice;
- Posibilitatea încheierii contractelor pe întregul volum de lucrări/servicii, fără garanția unei acoperiri financiare;
- Atitudinea iresponsabilă a grupului de lucru vizavi de documentația de achiziții;
- Supravegherea slabă asupra respectării legislației;
- Elaborarea unor specificații tehnice fie prea vagi, fie prea specifice, fapt care poate limita concurența, sau induce participanții la licitație în eroare;
- Aplicarea tendențioasă a anumitor prevederi legale la evaluarea ofertelor, unde aceeași prevedere legală este aplicată diferit față de diferiți participanți la procedura de achiziție, sau, aceeași prevedere este aplicată diferit față de același agent economic în cadrul a două proceduri distincte.

Avem speranța că situația în achizițiile publice se va îmbunătăți odată cu adoptarea unei noi legi privind achizițiile publice nr.131 din 03.07.2015, care transpune Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și Directiva 89/665/CCE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări.

3. Situațiile de incompatibilitate în funcția de ales local/funcționar public și conflictele de interese

Situația de incompatibilitate este atunci când legea instituie o interdicție necondiționată de a deține o anumită poziție publică concomitent cu o alta, publică sau privată. Prin conflict de interese se înțelege obligația oficialilor, în principal, de a se abține de la a realiza un act sau a participa la luarea unei decizii care este sau poate fi influențată de interesul personal al acestora.

⁴⁷ Achizițiile publice în Republica Moldova: probleme și soluții (Expert-Grup 2014) http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/download/1178_4a7fd2d319a93ecd88d49edbd4de1514

⁴⁸ Raportul Nr.2 de monitorizare a achizițiilor, AGER, 2016 http://www.ager.md/sites/default/files/RAPORT_monitorizare%20nr%202.PDF

După alegerile locale din anul 2011, dar și după alegerile locale din 2015 au fost scoase la iveală un număr enorm de cazuri de incompatibilități pentru funcțiile publice, când conducătorii administrației locale concomitent ocupau alte funcții și desfășurau alte activități, inclusiv dețineau funcții în organele de conducere ale structurilor comerciale. Acest fapt îi poate permite utilizarea funcției electivă pentru obținerea unor avantaje sau facilități pentru funcția incompatibilă.

În ce privește conflictele de interese în administrația publică locală, numărul acestora este unul alarmant. Drept exemple de situații de conflict de interese am putea identifica următoarele: situația în care interesele patrimoniale ale unui/unor funcționari publici, ale soțului sau rudelor sale de gradul I pot influența deciziile pe care trebuie să le ia în exercitarea funcției publice; situația în care funcționarii publicii au la dispoziție informații publice de ordin economic-financiar și le utilizează pentru a favoriza anumite companii comerciale, întreprinderi private, în scopul de a obține un comision semnificativ; situația în care funcționarii publicii folosesc bunurile publice în interes personal; situația în care primarul/viceprimarul din localitate emite un act administrativ sau a încheiat un act juridic ori a emis o dispoziție, în exercitarea funcției, care a produs un folos material pentru sine, pentru soțul/soție ori rudele sale de gradul I ori prin afinitate (soacră, socru, cumnat, noră)⁴⁹.

În conformitate cu constatările studiului Transparency Moldova din 2015, o parte considerabilă a populației nu înțelege că, în multe cazuri, la originea corupției sunt conflictele de interese. Mai mult de ½ din reprezentanții gospodăriilor casnice nu înțeleg corect noțiunea de conflict de interese, nefiind astfel în stare să se opună acestuia. În context este necesară familiarizarea continuă a populației cu prevederile cadrului legal privind conflictele de interese și promovarea practicilor de informare de către populație a organelor competente despre eventualele conflicte de interese.

În constatarea cazurilor de conflicte de interese și sancționarea celor vinovați este responsabil Centrul Național de Integritate (actualmente Autoritatea Națională de Integritate). Spre regret, acesta nu a obținut rezultate semnificative. CNI și-a făcut deja o practică în

a absolvi de pedeapsa pe cei vizați în cazuri de conflicte de interese și a clasa aceste cazuri, motivând prin faptul expirării termenului de prescripție pentru tragere la răspundere, lipsei abaterilor, fie prin interpretarea eronată de către CNI în favoarea funcționarului a acțiunilor ultimului de redresare a conflictului de interese și eliminare a unei astfel de situații.

4. Parteneriatul public-privat

Pentru realizarea unor proiecte de interes public cu atragerea investițiilor private, pot fi organizate parteneriate publice-private, în condițiile legii cu privire la parteneriatul public-privat nr.179 din 10.07.2008, care specifică mai multe modalități de realizare a contractelor de parteneriat public-privat (contract de antrepriză/prestări servicii; contract de administrare fiduciară; contract de locațiune/arendă; contract de concesiune; contract de societate comercială sau de societate civilă, etc).

În Republica Moldova cadrul de reglementare în domeniul parteneriatului public-privat este format din mai multe acte normative ce reglementează direct sau indirect realizarea unor sau altor forme de parteneriat public-privat, precum și relațiile dintre partenerul public și partenerul privat. În afară de legea cu privire la parteneriatul public-privat, notăm existența Hotărârii Guvernului nr.245 din 19.04.2012 cu privire la Consiliului Național pentru parteneriatul public-privat, Hotărârii Guvernului nr.419 din 18.06.2012 cu privire la aprobarea listei bunurilor proprietatea a statului și a listei lucrărilor și serviciilor de interes public național propuse parteneriatului public-privat, Hotărârii Guvernului nr.476 din 04.07.2012 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile standard și condițiile generale de selectare a partenerului privat, etc.

În realitate, parteneriatele, care sunt anunțate spre realizare, pe departe nu se desfășoară conform cu reglementările stabilite în lege, și adesea nu se poate identifica nici forma parteneriatului, nici beneficiile clare, pe care le va avea fiecare parte din contract. În majoritatea cazurilor, anterior începerii parteneriatelor nu se fac studii de fezabilitate, sau studiile sunt făcute superficial, ceea ce pune la îndoială viabilitatea parteneriatului, lăsând poarta deschisă pentru elementele de corupție. Totodată, parteneriatele publice - private de multe ori sînt realizate într-un mod netransparent.

⁴⁹ Conflictul de interese și regimul de incompatibilități în instituțiile administrației publice locale din Republica Moldova (IDIS Viitorul)

5. Servicii publice locale

Autoritățile publice locale în Moldova sunt responsabile de prestarea unui șir de servicii pentru cetățeni și întreprinzători la nivel local: aplicarea taxelor locale; eliberarea certificatelor de urbanism și a autorizațiilor de construcții; eliberarea autorizațiilor de funcționare pentru unitățile ce comercializează produse și servicii; autorizația de schimbare a destinației construcțiilor și amenajărilor; efectuarea controlului privind respectarea regulilor de comercializare a produselor și serviciilor și de funcționare a comercianților; prestarea serviciilor de consultanță agricolă, sanitar-veterinară; certificate pentru persoane fizice (certificat privind componența familiei, certificat privind lipsa sau existența restanțelor față de buget, certificat de moștenitor, certificat de proveniență a producției agricole), etc.

Sondajul din anul 2011, realizat de Institutul Internațional Republican (IRI), Baltic Surveys/The Gallup Organization, a arătat că plățile neoficiale suplimentare constituiau modul obișnuit de soluționare a problemelor cetățenilor în cadrul interacționării cu instituțiile publice în mai mult de 80% cazuri. Conform sondajului din anul 2013⁵⁰, 47% chestionați au recunoscut că în cadrul acordării serviciului li s-au solicitat și plăți neoficiale. La fel, conform datelor studiului *Corupția în Republica Moldova: percepțiile și experiențele proprii ale oamenilor de afaceri și gospodăriilor casnice*, realizat în 2015 de Transparency International Moldova, oamenii de afaceri au plătit mită mai des pentru a obține autorizații de construcție (14,9%).

Potrivit studiului analitic privind fenomenul corupției în administrația publică locală din Republica Moldova, elaborat de Centrul Național Anticorupție în 2015, circa 15% din infracțiuni, stabilite în administrațiile publice locale, țin de eliberarea sau refuzul eliberării unor autorizații, documente. Pentru această categorie de infracțiuni sunt caracteristice:

- eliberarea abuzivă a autorizațiilor de construcție de către funcționarii primăriilor;
- refuzul eliberării autorizațiilor de construcții de

către funcționarii primăriilor în scopul primirii unor recompense ilicite;

- falsificarea actelor publice cu aplicarea ștampilei autorității și a semnăturilor false a persoanelor oficiale;
- eliberarea abuzivă a certificatelor de urbanism;
- primirea unor Hotărâri abuzive de împăcare cu părțile aflate în litigiu, care conduc la prejudicierea interesului public;
- autorizarea fără temei a demolării unor bunuri imobile;
- luarea unor Hotărâri abuzive privind darea în folosință a bunurilor imobiliare publice, fără calcularea și încasarea plăților de arendă.

O măsură eficientă de prevenire a corupției este implementarea practicii ghișeelor unice în administrația publică, fapt ce va elimina contactul direct dintre solicitant și autoritatea care trebuie să aprobe eliberarea unui document și în consecință diminuează riscurile de corupție la această etapă. În acest context, Guvernul s-a angajat, în cadrul mai multor documente de politici publice (Prioritățile de politici publice pentru anii 2015-2017, Strategia Națională de Descentralizare, Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016, etc.) să îmbunătățească calitatea serviciilor publice, inclusiv prin intermediul ghișeului unic, ca una dintre soluțiile cele mai eficiente în acest scop. La nivelul APL, ghișee unice au fost înființate în special cu suportul donatorilor internaționali. Acestea au fost înființate în câteva APL de nivelul II, însă, în mare parte, îndeplinesc doar funcția unor centre de informare.

III. Transparența în activitatea autorităților administrației publice locale

Una din cerințele necesare în lupta pentru combaterea corupției este transparența în activitatea autorităților publice centrale și locale. Transparența derivă din dreptul constituțional al cetățeanului la informație. Pe de altă parte, autorităților publice le revine obligația să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice.

În conformitate cu Raportul Open Government Index 2015, elaborat de World Justice Project⁵¹, Republica Moldova, în ce privește deschiderea guvernării, cu un

⁵⁰ FINAL REPORT ON THE OPINION POLL RESULTS. Quantitative research on public perceptions of the quality of public service delivery Management, Administration and Public Policy Institute, Chisinau, 2013

⁵¹ World Justice Project, Open Government Index 2015 Report

scor de 0.55, se plasează pe locul 46 din 102 de țări din întreaga lume. La fel, potrivit raportului, în Republica Moldova doar 44% din populație cunoaște despre existența legilor ce le garantează accesul la informațiile publice deținute de autoritățile administrației publice.

Potrivit unui raport de monitorizare a accesului la informație și a transparenței în procesul decizional, realizat în anul 2010⁵², situația la nivel local denotă un grad slab de cunoaștere și implementare a legislației în domeniu. Astfel, doar 32,1% din autoritățile/instituțiile de nivel municipal/raional/local asigură cetățenilor dreptul de acces la informațiile publice. Totodată, în ce privește nivelul de cunoaștere a legii privind transparența în procesul decizional, 49,7% din autoritățile publice locale și 40,7% din societatea civilă au răspuns că cunosc “puține” și “foarte puține”, iar 36,4% din autoritățile publice locale și 11,8% din societatea civilă “nu știu nimic” sau n-au știut ce să răspundă.

Realitățile din teritoriu denotă implicarea scăzută a cetățenilor și altor părți interesate în procesul decizional. Cetățenii comunităților locale nu cunosc dreptul lor la informare, consultare, participare în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor locale. Lipsește un proces de comunicare continuă și eficient între APL și cetățeni. Rezultatele unui sondaj, realizat de către Centrul de Investigații Sociologice și Marketing CBS-AXA în anul 2014⁵³, ne arată că informarea despre activitatea autorităților guvernamentale centrale și APL ocupă o pondere de numai 11%, iar vizitarea paginilor web guvernamentale și mai puțin - 8%.

Prevederile ce asigură accesul cetățenilor la informațiile publice și participarea acestora la procesul decizional sînt prevăzute în Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008, Legea privind accesul la informație nr.982 din 11.05.2000, Legea cu privire la petiționare nr.190 din 19.07.1994, Regulamentul cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor (Hotărârii Guvernului nr.96 din 16.02.2010), etc. Deși Republica Moldova dispune de cadrul legal necesar, acesta nu funcționează eficient la nivel local. Cele mai importante

abateri ale autorităților administrației publice locale de la cerințele legale se referă la:

- Până în prezent există localități care nu au pagini web oficiale unde să reflecte activitatea administrației publice locale și să informeze cetățenii despre treburile publice;
- Multe din paginile web existente sunt dificile în utilizare pentru un simplu utilizator, care cu greu poate găsi informațiile ce-l interesează;
- Paginile web nu conțin informații depline, fie lipsesc cu desăvârșire informațiile destinate publicului;
- Nu sunt utilizate toate modalitățile prevăzute de lege de informare a cetățenilor și altor părți interesate, iar APL recurge doar la panoul informativ;
- APL omit să informeze despre inițierea elaborării unei decizii și nu supun consultărilor publice proiectele de decizii ale autorităților administrației publice locale, inclusiv cele ce se referă la patrimoniu, finanțe publice, etc.;
- Sinteza recomandărilor parvenite în rezultatul consultărilor nu este adusă la cunoștința publică, iar părțile interesate nu pot cunoaște care din recomandări au fost acceptate, care au fost respinse și motivul neacceptării lor;
- Garantarea accesului tuturor părților interesate la ședințele publice ale autorităților de multe ori este imposibil de realizat;
- Notăm existența cazurilor când deciziile adoptate, inclusiv cele ce se referă la administrarea patrimoniului, prestarea serviciilor locale, la rezultatele achizițiilor publice, parteneriatelor publice-private, nu sunt publicate sau sunt comunicate cetățenilor de APL în mod selectiv;
- Autoritățile administrației publice locale sunt restanțiere la întocmirea și aducerea la cunoștința publicului a rapoartelor privind transparența în procesul decizional, a informațiilor ce se referă la etica profesională și conflictul de interese, a rezultatelor concursurilor de selecție pentru locurile vacante existente în serviciul public, etc.

Este necesar de a nota că cadrul legal național nu conține norme clare și detaliate privind mecanismele de control pentru nerespectarea transparenței decizionale la nivel local. La fel, normele existente nu reglementează detaliat mecanismul responsabilizării individuale a funcționarilor

⁵² Raport de monitorizare AO “Acces-info”: “Accesul la informație și transparența în procesul decizional: atitudini, percepții, tendințe”

⁵³ https://issuu.com/un_moldova/docs/4.1_utilizare_pc_si_net_ro

pentru nerespectarea cerințelor de transparență și nu conțin prevederi referitoare la posibilitatea de a sancționa persoanele alese în funcții de conducere (primar), ceea ce face ca legea să fie aplicată inefficient la nivel local. În ce privește îngrădirea accesului la informațiile oficiale, potrivit legii, doar instanța de judecată decide aplicarea unor sancțiuni în conformitate cu legislația, repararea prejudiciului, precum și satisfacerea neîntârziată a cererii solicitantului.

Concluzii

Corupția rămâne a fi pentru Republica Moldova una dintre cele mai grave probleme, care persistă atât în administrația publică centrală, cât și administrația publică locală. Multiplele domenii de activitate a administrațiilor publice locale de nivelul I și II afectate de corupție, precum și multiplele forme în care se manifestă actele de corupție, sunt un produs al eșecurilor instituționale. Doar construirea unei sistem de instituții puternice și echilibrate, precum și fortificarea integrității instituționale la nivel central și local, reprezintă cel mai bun mod pentru a reduce corupția. La fel, este necesară asigurarea integrității individuale a funcționarului și alesului local.

În domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale, rezultate semnificative întârzie să se producă. Până în prezent, autoritățile locale activează într-un mediu excesiv de politizat, cu capacități administrative extrem de reduse, fiind investite cu competențe și responsabilități dificil de implementat din cauza nedelimitării clare a acestor competențe, lipsei de mijloace bănești, resurse umane și patrimoniu. Plus la aceasta, cadrul legal în domeniu este confuz, contradictoriu, lacunar, fapt ce dă posibilitate de interpretări abuzive atât din partea funcționarilor și aleșilor locali, cât și din partea organelor de combatere a corupției. Se impune continuarea și accelerarea procesului de descentralizare, inclusiv cea financiară, în vederea asigurării unei autonomii locale autentice pentru autoritățile administrației publice locale. Desigur, aceste reforme trebuie să meargă în pas cu reformele funcției publice, care vor asigura un salariu suficient pentru funcționarii publici locali și care vor asigura un corp de funcționari profesioniști, ale căror performanțe vor fi monitorizate și evaluate în continuu.

Fenomenul corupției la nivel local este mai mult caracteristic procesului de administrare a patrimoniului public (bunurile imobilele, terenurile), de gestionare a resurselor financiare publice, de achiziții publice, de prestarea serviciilor publice locale și eliberarea autorizațiilor sau documentelor persoanelor fizice și juridice, de realizarea parteneriatelor publice private, precum și prezența situațiilor de incompatibilitate în funcția de ales local/funcționar public și conflictele de interese. Corupția nu este altceva decât alternativa mai sigură, mai accesibilă, mai ieftină, mai eficientă la un serviciu public. De aceea, pentru a se produce o schimbare sunt necesare: legi și reguli clare pentru toți (autorități, funcționari, business, cetățeni); implementarea și dezvoltarea instrumentelor de e-guvernare; implementarea practicii ghișeelelor unice în administrația publică locală, fapt ce va elimina contactul direct dintre solicitant și autoritatea care trebuie să aprobe eliberarea unui document; etc.

Una din cerințele necesare în lupta pentru combaterea corupției este transparența în activitatea autorităților publice locale, ce va permite monitorizarea activității APL de către cetățenii interesați, business, organizațiile societății civile, alte părți interesate. Unul din instrumentele eficiente pentru asigurarea transparenței și accesul la datele guvernamentale cu caracter public îl reprezintă portalurile web guvernamentale, unde APL trebuie să plaseze informații relevante despre activitatea lor. Totodată, APL trebuie să implementeze cerințele legale privind transparența în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor.

Rezultatele reformelor efectuate în instituțiile abilitate cu lupta împotriva corupției nu sunt resimțite la nivel local. Aceasta se datorează și imperfecțiunii sistemului judiciar și slăbiciunii justiției în fața fenomenului corupției. Un indicator în acest sens îl reprezintă numărul scăzut de persoane condamnate pentru acte de corupție, precum și sancționarea neadecvată, inechitabilă a persoanelor învinuite de comiterea actelor de corupție. Toate acestea confirmă necesitatea reformării și sporirea eficacității sistemului judiciar, în special a activității judecătorilor și procurorilor. Totodată, societatea își pune mari speranțe în recente reforme ale procuraturii generale, procuraturii anticorupție și Centrul Național de Integritate, care a devenit Autoritatea Națională de Integritate.

Capitolul 5. Evoluția sistemului de protecție a drepturilor omului în arealul european: exemple privind libertatea de exprimare a jurnaliștilor

Marin Gurin

I. Cadrul general

Acest subiect vor fi abordate două aspecte : evoluția sistemului de protecție a drepturilor omului și libertăților fundamentale instituit de către Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO) și unele Hotărâri marcante privind dreptul la libertatea de exprimare a jurnaliștilor. În Europa există două mari sisteme de drept : anglo-saxon și continental (aceasta e o clasificare clasică, care în teoria dreptului comparat nu e prea agreată, însă care are avantajul de a fi simplă, pe înțelesul tuturor).

Continental – e dreptul aplicat pe continentul european (pe timpul URSS și a lagărului socialist, țările din acest lagăr nu făceau parte din dreptul continental ele aveau un drept specific, socialist sau totalitar). Caracteristica esențială a dreptului continental e că se bazează pe legi scrise.

Sistemul de drept **anglo-saxon sau common law**, dreptul care se aplică în Regatul Unit (și deja în Noua Zeelandă, Australia etc. – fostele colonii britanice și într-o anumită măsură, în Statele Unite ale Americii (SUA). Caracteristica acestui sistem de drept este că se bazează pe jurisprudența anterioară – precedent.

Printre arhitecții Convenției au fost iluștri juriști englezi, iar Churchill a fost unul dintre cei mai fervenți susținători. Acesta ar fi unul din motivele de ce CEDO își trage originile sale din common law (dreptul anglo-saxon) și adevărul e că Marea Britanie are o tradiție veche și bogată în ceea ce privește protecția drepturilor omului: Magna Carta, Bill of rights din 1689, Habeas Corpus și Declarația Americană de Independență.

CEDO are multe similitudini cu ceea ce se numește sistemul de drept anglo-saxon și mai puțin cu cel continental. CEDO poate fi privită ca o Constituție, iar Hotărârile CtEDO sunt niște precedente, ca și în dreptul anglo-saxon.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene, în schimb, se inspiră mai mult din tradițiile de drept continental. Motivele sunt mai multe, în primul rând scepticismului englezilor de a adera la Comunitatea Cărbunelui și Oțelului, iar în al doilea rând influenței pe care o are Germania în construcția europeană.

CEDO a fost creată ca un pact colectiv contra totalitarismului. La data când CEDO a început să fie discutată (1948), contextul era specific (după război, se discuta intens despre ideea unei Europe unice – și în curând a fost creată de altfel Comunitatea cărbunelui și oțelului, plus la aceasta a fost adoptată Declarația Universală a Drepturilor Omului și constituită Organizația Națiunilor Unite (ONU)).

Țările din Europa, care și –au dorit instituirea unei Convenții pentru a apăra drepturile omului, o vedeau ca o barieră în fața oricărui tip de totalitarism. La acel moment totuși, ei erau cel mai mult preocupați de expansiunea sovieticilor, care se instalase în Europa de Est, Centrală și pe o parte a teritoriului german.

Raționamentul celor care au creat CEDO era cam următorul : noi oricum respectăm aceste drepturi pe care le instituim, iar Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO sau Curtea) și CEDO sunt necesare pentru ca, în caz vreun regim dintr-o țară va începe să devieze spre unul totalitar, să emită niște Hotărâri prin

care va arată la toți aceste tendințe periculoase. Din aceste considerente, mecanismul de executare a Hotărârilor a fost unul mai mult benevol, bazat pe buna-credință a țărilor și nu pe vreun mecanism de constrângere clasic.

Totuși, ar putea să apară o întrebare legitimă – de ce, pe lângă atâtea alte sisteme de protecție a drepturilor omului cu vocație universală sau regională, CEDO a cunoscut cel mai mare succes?

Specificul revoluționar al sistemului CEDO, în raport cu alte sisteme (de exemplu ONU), a fost posibilitatea oferită unui individ (persoană) de a depune cereri/plângeri contra unui stat. La acel moment, limitarea suveranității unui stat în așa mod era practic de neconceput.

Un alt motiv nu mai puțin pertinent îl constituie membrii celorlalte sisteme de protecție. De exemplu în sistemul instituit de ONU, foarte multe state membre erau totalitare, ceea ce surpa din start fundamentul unei astfel de construcții.

După ce a fost elaborată timp de câțiva ani de experți notorii în domeniu, CEDO a fost semnată în 1950 la Roma. Sistemul instituit la acel moment de CEDO era tripartit:

Pentru ca o persoană să poată vedea o cerere de a sa examinată de către CtEDO, ea trebuia să treacă de stadiul admisibilității. Admisibilitatea era tratată de către Comisia Europeană a Drepturilor Omului (Comisia).

În caz de litigii inter-statale, una din părți ale CEDO puteau să sesizeze CtEDO direct, fără să treacă procedura de admisibilitate în fața Comisiei. De executarea Hotărârilor era responsabil Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, executarea fiind benevolă, la latitudinea statelor membre și fiind o parte inherentă a procesului diplomatic. Diferența de competențe între CtEDO și Comisie a generat o primă „criză”⁵⁴ sau tensiune între aceste două entități. Descrierea acestei „crize” va fi expusă mai jos.

II. Prima criză

CEDO a intrat în vigoare în 1953. Intrarea în vigoare din acest an se referea doar la competența Comisiei de a examina plângerile persoanelor private, organizații non-

guvernamentale sau grup de persoane care pretindeau a fi victime a unei violări a Convenției de către statele-membre. Declarațiile prin care statele-membre recunoșteau competența Comisiei de a examina aceste cazuri puteau fi făcute pe o perioadă determinată. Pentru ca dispozițiile privind competența Comisiei să intre în vigoare, cel puțin șase state membre trebuiau să le ratifice.

Comisia analiza cererea depusă în fața ei și avea dreptul sau să o respingă, sau să redacteze un raport (confidențial) pentru Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, în care își exprima avizul său privind violările invocate.

Comisia avea de asemenea dreptul, în cazul în care toate condițiile erau reunite, să adreseze cererea Curții. Pentru aceasta, era necesar ca competența Curții să fie recunoscută de statul-membru contra căruia era depusă cererea și ca prevederile privind competențele Curții să fie ratificate de un număr de opt state.

Numărul necesar de ratificări a fost obținut în 1959, când este instituită Curtea. Ca și în cazul Comisiei, angajamentele statelor membre privind competența Curții puteau să aibă o durată limitată. Folosindu-se de această posibilitate de a-și angaja responsabilitatea doar pe o perioadă limitată, practic toate statele-membre își reînnoiau angajamentele periodic. Acest fapt a fost valabil atât pentru Curte, cât și pentru Comisie.

Inițial, Comisia trata între 100-120 de cereri pe an. Prima cerere a fost transmisă Curții de către Comisie în aprilie 1960. În 1961 Curtea a emis prima sa hotărâre (*Lawless c. Irlandei* (nr. 3), 332/57, 01 iulie 1961), în care a constatat absența de violare a Convenției. Până în anii '70, dacă au fost zece Hotărâri/decizii ale Curții. Din această cauză, Curtea (compusă din juriști notorii, dar care nu aveau practic de lucru), era supărată pe Comisie, deoarece aceasta nu le transmitea cazuri spre examinare.

Comisia, la rândul ei, argumenta cu faptul că statele-membre sunt foarte reticente la posibilitatea ca o persoană privată (o organizație non-guvernamentală sau un grup de persoane) să îi atace în fața unei instanțe internaționale. Acesta ar fi fost unul din motivele principale pentru care statele-contractante nu își angajau responsabilitatea, în fața Comisiei, dar și a Curții, doar

⁵⁴ Clasificarea în „crize” aparține autorului.

decât pe perioade limitate. De aceea, Comisia veghea foarte atent asupra cererilor pe care le transmitea Curții, demonstrând statelor-membre că temerile lor erau futele.

La începutul anilor '70, Curtea cunoaște un boom în activitatea sa, mai multe Hotărârri importante fiind scrise anume în această perioadă. Un alt fenomen interesant este că foștii membri ai Comisiei devin membri și chiar președinți ai Curții, ceea ce întărește într-un anumit fel rolul Curții. Tot în această perioadă (1974) Franța, pentru prima dată, recunoaște jurisdicția Curții, ratificând Convenția pentru o perioadă de trei ani. Dreptul la un recurs individual în fața Comisiei a fost recunoscut de către Franța doar în 1981.

Până în 1980, Comisia a înregistrat peste 9000 de cereri individuale și doar 15 cereri interstatuale. Ea a declarat admisibile doar 240 de cereri, adică mai puțin de 3 %. Până în anii '90 Comisia și Curtea activează în regim normal, deși unele preocupări privind numărul de cereri totuși există. La aceasta se adăuga și problema duratei examinării unei cereri, deoarece Curtea trebuia să aștepte decizia Comisiei privind admisibilitatea unei plângeri individuale.

III. A doua criză

După 1990, sistemul instituit a suferit schimbări majore, ca urmare a dezmembrării URSS. Astfel, de la 22 de state membre, Convenția este ratificată treptat de 46 (actualmente de 47 state), reformele devenind iminente. Dacă în 1981 Comisia a avut de examinat 404 cereri, atunci în 1994 numărul lor era de 2672, jumătate din care nu au putut fi examinate în același an. Cauzele deferite Comitetului de Miniștri în 1992 au fost 15 la număr, iar în 1993 deja 189. Curtea a avut în total până în 1988 25 de cazuri, iar de atunci până în 1993 numărul lor se dublase. Durata medie de examinare a unui caz în fața Curții era de 5 ani și 8 luni. Pentru a putea face față numărului crescând de cereri, asigurând totodată celeritatea procedurii, statele-membre lucrează la elaborarea unui Protocol adițional la Convenție, nr. 11 care a fost semnat în 1994 și a intrat în vigoare în 1998. Acest Protocol reforma totalmente sistemul existent, Curtea fuzionând cu Comisia și devenind o instituție permanentă. Tot în această perioadă, Republica

Moldova face prima sa cunoștință cu Convenția, prin ratificarea din 1997. Este numit de asemenea primul judecător moldovean la Curte. Totuși, dacă reformele care au fost operate ofereau o bază pentru a reduce numărul de cereri și durata lor de examinare, ele nu erau suficiente. Astfel, între 1998 – 2004, numărul cererilor a crescut cu 470 % iar cel al personalului cu 54 %. Pentru o analiză statistică comparativă, mai jos este inserat un tabel privind cererile depuse și tratate de Curte contra Republicii Moldova în anii 2013-2015.

Aplicații pendinte în fața Curții contra Republicii Moldova pe 01 ianuarie 2016

Total aplicații	1220		
Cat I to V	1148		
Cat I - Urgent Cases	7		
Cat II - Pilot and Leading Cases	2		
Cat III - Main2, Main3, Main4, Main5	209		
Cat IV - Normal Chamber Cases	808		
Cat V - Repetitive Cases (CW 4)	122		
Cat VI and VII - Single Judge (CW 2 and 3)	72		
Statistica pentru anii	2013	2014	2015
<i>Cereri alocate unui organ decizional</i>	1354	1101	1011
Cat. I	2	5	0
Cat. II	0	0	0
Cat. III	49	41	25
Cat. IV	172	120	187
Cat. V	20	4	14
Cat. VI-VII	1111	931	785
<i>Cereri declarate inadmisibile / radiate de pe rol</i>	3164	1366	947
Cat. I	0	0	0
Cat. II	0	0	0
Cat. III	18	24	8
Cat. IV	1	3	1
Cat. V	35	32	8
Cat. VI-VII	3089	1282	909
<i>Cereri comunicate</i>	85	72	120
Cat. I	1	2	2
Cat. II	0	0	0
Cat. III	49	43	30
Cat. IV	23	25	65
Cat. V	12	2	23
Cat. VI-VII	0	0	0

De asemenea, pot fi analizate violările constatate de Curte pe articol și stat din 1959 până în 2015⁵⁵.

IV. A treia criză

Pentru a remedia oarecum numărului de cereri, statele-membre elaborează și semnează, în 2004, un nou Protocol la Convenție, nr. 14. Până în 2006, toate statele-contractante, cu excepția Rusiei, au ratificat acest Protocol. Problema este că, pentru a intra în vigoare, Protocolul nr. 14 trebuia să fie ratificat de toate statele. Rusia s-a opus categoric semnării acestui Protocol până în 2010. Motivul înaintat de ruși era lipsa de încredere în instituția judecătorului-unic (un singur judecător putea să respingă cererile vădit inadmisibile, care constituiau mai mult de 90 % din cereri).

Totuși, după cum se consideră, adevăratul motiv era rachiuna pe care o purta Rusia Curții. Rusia considera că Curtea avea o „predilecție” deosebită față de ea și de aceea când Curtea trata, de exemplu niște cazuri cecene, ea ar fi judecat Rusia cu mult mai sever decât alte state.

Conștiente de riscul la care se expunea tot sistemul Convenției, statele-membre au elaborat, între timp, un Protocol temporar, care a fost denumit 14bis. El permitea demararea unor reforme, chiar și fără ratificarea Rusiei. În prezent, sistemul este cel instituit de Protocolul nr. 14. Un alt Protocol, nr. 15 a fost deja semnat de statele-membre, dar sunt necesare încă peste 20 de ratificări pentru intrarea sa în vigoare. După ratificarea Protocolului nr. 14 de toate statele, Curtea și-a văzut mâinile dezlegate pentru a reduce numărul de cereri. Ea a utilizat o mulțime de proceduri și procedee, printre care ar fi de enumerat:

- Utilizarea juriștilor detașați, în special pentru a trata cererile vădit inadmisibile, dar și alte tipuri de cazuri considerate nu foarte complexe
- Emiterea de Hotărâri-pilot și retrimiteră cererilor, în baza principiului subsidiarității, autorităților naționale
- WECL-izarea cauzelor (cauzele repetitive sunt tratate după o procedură mai simplă decât celelalte

categorii de cereri). WECL se descifrează ca well established case-law (jurisprudență bine stabilită).

- Simplificarea procedurilor, înăsprirea condițiilor de formă privind admisibilitatea unei cereri (art. 47 din Regulamentul Curții)
- Utilizarea și perfecționarea sistemelor software pentru tratarea cererilor, scrisorilor, etc.

În prezent, la grefa Curții activează în jur de 650 agenți, plus judecătorii naționali (pentru fiecare stat-membru este câte un judecător).

V. Evoluția dreptului la libertatea de exprimare a jurnaliștilor

Prima hotărâre în care Curtea se expune privind libertatea de exprimare a presei este Handyside contra Regatului-Unit, nr. 5493/72, 07 decembrie 1976. În această cauză este vorba despre o publicație privind sexualitatea minorilor. Publicația în cauză a circulat liber în mai multe țări europene, iar în 1970 dl Handyside a cumpărat drepturile de autor pentru Regatul-Unit.

Autoritățile engleze au considerat că această publicație avea un caracter obscen și au comandat confiscarea ei, cu interzicerea ulterioară. În această hotărâre, Curtea pune bazele protecției dreptului la libertatea de exprimare, definind metoda de analiză a articolului 10 din Convenție sau așa noțiune ca „necesitatea într-o societate democratică” și altele.

În Hotărârii Sunday Times contra Regatului Unit, nr. 13166/87, 26 noiembrie 1991, era vorba de o companie ce vindea medicamente care au provocat malformații la noi-născuți. În timp ce aveau loc negocieri între părți, Sunday Times a scris câteva materiale prin care au pus presiune asupra companiei, invocând în special modicitatea sumei pe care aceasta intenționa să o achite în cadrul negocierilor amiabile. După această campanie media a Sunday Times, compania producătoare de medicamente a fost nevoită să mărească despăgubirile în cadrul reglementărilor amiabile de până la 10 ori. Autoritățile engleze au considerat că toată campania mediatică dusă de Sunday Times a fost o sfidare a

⁵⁵ http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2015_ENG.pdf

justiției (attempt to the court). În această cauză, Curtea a trebuit să tranșeze între două drepturi concurente: buna funcționare a sistemului judiciar și interesul suprem al victimelor. În opinia Curții, ingerința autorităților în dreptul reclamantei la libertatea de exprimare a fost disproporționată, fiind violat art. 10 al Convenției.

Cauza Mișcarea raeliană contra Elveției, nr. 16354/06, 13 iulie 2012 era vorba despre o asociație cu scop non-lucrative, creată în 1977 ca o filială a unei alte organizații elvețiene, create în 1976 de Claude Vorilhon, alias Rael. Conform statutului, această organizație are ca scop „asigurarea unor contacte primare și stabilirea unor bune relații cu extratereștrii”. Extratereștrii erau numiți „elohim”, iar Rael se presupune că a avut contacte cu ei. Din cauza dezvoltării tehnologice la care au ajuns extratereștrii, adepții mișcării raeliene acordă o importanță deosebită clonării și transferului conștiinței, care permit accesarea la imortalitate. De asemenea, ei susțin „geniocrăția”, adică acordarea puterii doar celor cu un coeficient intelectual ridicat.

Litigiul la nivel național a constat în aceea că organizația reclamantă a depus o cerere pentru organizarea unei campanii publicitare de câteva zile în locuri publice special destinate publicității. Autoritățile elvețiene au refuzat cererea, motivând că asociația promovează clonarea, „geniocrăția” și meditația sensuală. Curtea a considerat că atunci când e vorba de un domeniu public, clar delimitat, plus la aceasta organizației reclamante niciodată nu i-a fost interzis dreptul să își propage ideile sale prin intermediul site-ului propriu sau alte metode și căi deci, în cazul din speță nu a existat violare a dreptului la libertatea de exprimare a reclamantei.

Aceste exemple sunt doar o infimă parte din jurisprudența Curții în ceea ce ține de dreptul la libertatea de exprimare. Prin ele, autorul a dorit să arate cum a evoluat jurisprudența Curții, de la o cauză în care ea a trebuit să pună bazele controlului operat în baza art. 10 din Convenție privind proporționalitatea ingerinței autorităților în drepturile reclamanților (*Handyside*), la punerea în balanță a două drepturi concurente (*Sunday Times*), și în final la limitele pe care o are libertatea de exprimare (Mișcarea raeliana).

Concluzii

Această analiză succintă a fost rezultatul unei reflecții a autorului asupra situației privind protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale în spațiul european. În prezent, Curtea este supusă, de câțiva ani buni, la niște critici virulente orchestrate de către unii politicieni oportuniști din Marea Britanie, ca răspuns la o hotărâre care acorda dreptul de vot deținuților englezi. Această campanie este dusă pe mai multe planuri (politic, diplomatic, media) și subminează autoritatea Curții atât la nivel intern, cât și internațional.

Acest fapt reiese desigur și din ceea ce am scris la început, că CEDO a fost inspirată și continue să se inspire din dreptul anglo-saxon. De altfel, „Brexit”-ul englez ridică niște semne de întrebare în privința unei alte vechi preocupări a Curții și a Consiliului Europei, și anume aderarea Uniunii Europene la Convenție.

O altă problemă serioasă cu care se confruntă la moment sistemul de protecție a drepturilor omului constă în refuzul deliberat al Rusiei de a executa Hotărârile Catan și alții c. Republicii Moldova și Rusia, nr. 43370/04, 19 octombrie 2012. Rusia argumentează prin faptul că în opinia lor, această hotărâre este motivată politic, continuând să se considere o victimă a unui complot a Curții. Problema majoră este că așa cum a fost gândit la începuturi, executarea Hotărârilor și deciziilor Curții este un act benevol al statului. Pârghiile de care dispune Comitetul de Miniștri sunt sau de a blama statul, făcând presiuni diplomatice asupra lui și mediatizând pe cât de larg posibil cauza sau, ca o măsură extremă, să excludă acest stat din organizație. Acest fapt s-a întâmplat cu Grecia pe timpul dictaturii coloneilor, între 1967-1974. În cazul Greciei, ea a părăsit singură Consiliul Europei, pentru a nu se expune unor condamnări din partea CtEDO. Acest caz ar putea să se repete și în ceea ce privește Rusia, dar cum este lesne de imaginat, în atare situație vor avea de suferit persoanele ce se află sub jurisdicția statului rus, fiind lipsiți de orice protecție internațională a drepturilor lor.

Astfel, Consiliul Europei încearcă să evite escaladarea situației, utilizând negocierile diplomatice pentru găsirea unei soluții, ținând cont și de faptul că în joc este dreptul de acces la educație a copiilor.

Concluzii

Aceste concluzii reprezintă rezultatul cercetărilor elaborate de experți pe teme conexe procesului de integrare europeană, care au fost discutate cu reprezentanți ai mass-media din raioanele Republicii Moldova. Acestea constituie rezultatele a 5 subiecte alese din totalul celor 9 teme dezbătute de experții naționali împreună cu reprezentanți ai mass-media locală. În ceea ce urmează, vom prezenta succintă rezultatele experților pe următoarele teme: Implementarea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător, Asistența externă pentru Republica Moldova, Agricultură și dezvoltarea rurală, Protecția juridică a drepturilor omului și Politicile de prevenire a corupției în Republica Moldova. În cele ce urmează, ne vom referi la concluziile fiecărui capitol în parte.

- În ceea ce ține de implementarea Acordului de Asociere și Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător, trebuie să menționăm că urmează o perioadă dificilă, dar foarte importantă pentru R. Moldova. Cele mai mari costuri la implementarea acordului sunt asociate cu măsurile de reformă în agricultură, aplicarea standardelor, ajustarea infrastructurii calității, pierderilor încasărilor la buget, ca urmare a eliminării taxelor vamale, ajustarea infrastructurii energetice în vederea diversificării acesteia.
- Tranziția la o liberalizare completă a comerțului pentru anumite sectoare din economia națională va dura circa 10 ani (perioada asociată cu eliminarea completă a tarifelor vamale pentru produsele fabricate în sector). Ajustarea legislației este prevăzută să dureze maximum 5 ani. Totuși problema de bază va ține de implementarea standardelor UE, proces ce ar putea dura mai mult de un deceniu.
- Partea slabă a întregului proces de informare a populației privitor la Acordul de Asociere constă în politizarea excesivă a procesului de informare. Politizarea excesivă a campaniilor de informare inițiate de unele partide politice distorsionează procesul de informare, diseminare a informației.

Vorbind despre asistența externă, trebuie să evidențiem mai multe provocări cu care ne confruntăm în procesul de asimilare a acesteia.

- În primul rând, este problema angajamentului co-finanțării naționale în mărime de minim 10% ce urmează a fi debursată pe parcursul implementării proiectului. Cu părere de rău, experiența anterioară cunoaște asemenea situații când din lipsă de fonduri (deși inițial bugetate și blocate ulterior) întreg proiectul este supus riscului de a nu fi implementat în întregime sau în termenii stabiliți cu condiția rambursării grantului debursat de către UE (inclusiv de către partenerii din statele vecine care au realizat cu succes implementarea proiectului).
- O altă provocare vizează delegarea necorespunzătoare a responsabilităților și sarcinilor între structurile de gestionare a programelor și țările partenere care duc lipsa unor instrumente de monitorizare și control asupra instituțiilor naționale participante în cadrul proiectelor. În acest sens, în vederea asigurării implementării cu succes a noilor programe de cooperare transfrontalieră și transnațională pe teritoriul RM, Cancelaria de Stat, responsabilă de gestionarea acestora, este antrenată în elaborarea a 2 proiecte de Hotărâri de Guvern cu privire la aprobarea (i) creării Oficiului pentru Coordonarea Programelor de Cooperare Transfrontalieră și Transnațională⁵⁶ și a (ii) Regulamentului privind implementarea programelor de cooperare transfrontalieră și transnațională pentru perioada 2014-2020.

Politicile de prevenire și combatere a corupției sunt esențiale pentru democratizare și modernizarea statului. Corupția rămâne a fi pentru Republica Moldova una dintre cele mai grave probleme, care persistă atât în administrația publică centrală, cât și administrația publică locală.

⁵⁶ În subordinea Cancelariei de Stat

- Multiplele domenii de activitate a administrațiilor publice locale de nivelul I și II afectate de corupție, precum și multiplele forme în care se manifestă actele de corupție, sunt un produs al eșecurilor instituționale. Doar construirea unei sistem de instituții puternice și echilibrate, precum și fortificarea integrității instituționale la nivel central și local, reprezintă cel mai bun mod pentru a reduce corupția. La fel, este necesară asigurarea integrității individuale a funcționarului și alesului local.
- În domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale, rezultate semnificative întârzie să se producă. Până în prezent, autoritățile locale activează într-un mediu excesiv de politizat, cu capacități administrative extrem de reduse, fiind investite cu competențe și responsabilități dificil de implementat din cauza nedelimitării clare a acestor competențe, lipsei de mijloace bănești, resurse umane și patrimoniu. Plus la aceasta, cadrul legal în domeniu este confuz, contradictoriu, lacunar, fapt ce dă posibilitate de interpretări abuzive atât din partea funcționarilor și aleșilor locali, cât și din partea organelor de combatere a corupției.
- Fenomenul corupției la nivel local este mai mult caracteristic procesului de administrare a patrimoniului public (bunurile imobilele, terenurile), de gestionare a resurselor financiare publice, de achiziții publice, de prestarea serviciilor publice locale și eliberarea autorizațiilor sau documentelor persoanelor fizice și juridice, de realizarea parteneriatelor publice private, precum și prezența situațiilor de incompatibilitate în funcția de ales local/funcționar public și conflictele de interese. Corupția nu este altceva decât alternativa mai sigură, mai accesibilă, mai ieftină, mai eficientă la un serviciu public.
- Rezultatele reformelor efectuate în instituțiile abilitate cu lupta împotriva corupției nu sunt resimțite la nivel local. Aceasta se datorează și imperfecțiunii sistemului judiciar și slăbiciunii justiției în fața fenomenului corupției. Un indicator în acest sens îl reprezintă numărul scăzut

de persoane condamnate pentru acte de corupție, precum și sancționarea neadecvată, inechitabilă a persoanelor învinuite de comiterea actelor de corupție. Toate acestea confirmă necesitatea reformării și sporirea eficacității sistemului judiciar, în special a activității judecătorilor și procurorilor. Totodată, societatea își pune mari speranțe în recente reforme ale procuraturii generale, procuraturii anticorupție și Centrul Național de Integritate, care a devenit Autoritatea Națională de Integritate.

În ceea ce ține de evoluția sistemului de protecție a drepturilor omului în arealul european, identificăm mai multe probleme.

- În prezent, Curtea este supusă, de câțiva ani buni, la niște critici virulente orchestrate de către unii politicieni oportuniști din Marea Britanie, ca răspuns la o hotărâre care acorda dreptul de vot deținuților englezi. Această campanie este dusă pe mai multe planuri (politic, diplomatic, media) și subminează autoritatea Curții atât la nivel intern, cât și internațional.
- Acest fapt reiese desigur și din ceea ce am scris la început, că CEDO a fost inspirată și continue să se inspire din dreptul anglo-saxon. De altfel, „Brexit”-ul englez ridică niște semne de întrebare în privința unei alte vechi preocupări a Curții și a Consiliului Europei, și anume aderarea Uniunii Europene la Convenție.
- O altă problemă serioasă cu care se confruntă la moment sistemul de protecție a drepturilor omului constă în refuzul deliberat al Rusiei de a executa Hotărârile Catan și alții vs. Republicii Moldova și Rusia, nr. 43370/04, 19 octombrie 2012. Rusia argumentează prin faptul că în opinia lor, această hotărâre este motivată politic, continuând să se considere o victimă a unui complot a Curții. Problema majoră este că așa cum a fost gândit la începuturi, executarea Hotărârilor și deciziilor Curții este un act benevol al statului. Pârghiile de care dispune Comitetul de Miniștri sunt sau de a blama statul, făcând presiuni diplomatice asupra lui și mediatizând pe cât de larg posibil cauza sau, ca o măsură extremă,

să excludă acest stat din organizație. Acest fapt s-a întâmplat cu Grecia pe timpul dictaturii coloneilor, între 1967-1974. În cazul Greciei, ea a părăsit singură Consiliul Europei, pentru a nu se expune unor condamnări din partea CtEDO. Acest caz ar putea să se repete și în ceea ce privește Rusia, dar cum este lesne de imaginat, în atare situație vor avea de suferit persoanele ce se află

sub jurisdicția statului rus, fiind lipsiți de orice protecție internațională a drepturilor lor.

- Astfel, Consiliul Europei încearcă să evite escaladarea situației, utilizând negocierile diplomatice pentru găsirea unei soluții, ținând cont și de faptul că în joc este dreptul de acces la educație a copiilor.