



VALENTIN LOZOVANU

Cercetător Economie politică și relații internaționale

Potențialul asistenței externe: mai poate mecanismul de condiționare promova reformele 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.

Promo - LEX

Promovarea democrației și a drepturilor omului

Organizația Obștească Promo-LEX este un ONG public, ce urmărește principiile democrației participative, monitorizează și identifică cazurile de încălcare a drepturilor omului în Moldova, Promo-LEX este una dintre cele mai importante organizații de monitorizare a reformelor judiciare și conduce astăzi platforma ONG-urilor din Moldova ale Forumului Parteneriatului Estic. Web: www.promolex.md



Congresul autorităților locale și regionale din Moldova (CALM) este cea mai mare și cea mai reprezentativă asociație a autorităților locale și regionale din țara noastră. Acesta oferă consultanță juridică, fiscală, și tehnică în scopul susținerii autonomiei fiscale locale și a descentralizării. CALM reprezintă 700 de autorități publice locale, în calitate de membri cu drepturi depline din cele 898 existente în Moldova. Web: www.calm.md

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestui Studiu trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul”.

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:

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

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

www.viitorul.org

Această publicație este realizată de IDIS “Viitorul” cu suportul Fundației EstEuropene, din resursele acordate de Guvernul Suediei și de Ministerul Afacerilor Externe al Danemarcei/DANIDA. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Fundației EstEuropene, Guvernului Suediei, sau al Ministerului Afacerilor Externe al Danemarcei/DANIDA.



Cuprins

Abrevieri	6
Introducere	7
Volumul AOD și mecanismul de condiționare	9
Tipul AOD și specificul instrumentelor folosite	12
Angajamente majore și condițiile pentru reluarea finanțării	13
Concluzie	16
Recomandări	17
Anexa nr. 1	18
Bibliografie	20

Abrevieri

ALSAC	Acordul de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător.
AMP	Platforma de administrare a asistenței externe.
AOD	Asistența oficială pentru dezvoltare.
AAD	Agenția Austriacă pentru Dezvoltare.
BM	Banca Mondială.
BEI	Banca Europeană pentru Investiții.
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare.
BDCE	Banca pentru Dezvoltare a Consiliului Europei.
CDE	Cooperarea pentru Dezvoltare Elvețiană.
CE	Consiliul Europei.
FMI	Fondul Monetar Internațional.
IFAD	Fondul Internațional pentru Dezvoltarea Agriculturii.
PCERS	Programul pentru Creșterea Economică și Reducerea Sărăciei.
PEV	Politica Europeană pentru Vecinătate.
Sida	Agenția Suedeză pentru Dezvoltare Internațională.
ONU	Organizația Națiunilor Unite.
OCDE	Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare.
UE	Uniunea Europeană.
USAID	Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională.

Introducere

Republica Moldova a început să beneficieze de asistență oficială pentru dezvoltare (AOD) imediat de la obținerea independenței. Finanțarea era direcționată pentru stabilizarea situației macro-economice și ajustarea dezechilibrelor financiare datorate tranziției spre modelul economiei de piață. Dacă pentru prima decadă de la obținerea independenței ne lipsește vreo evidență despre cantitatea, calitatea, condițiile atașate și rezultatele AOD, începând cu cea de a doua decadă interesul, gradul de sofisticare și transparența AOD a crescut. Deși paradigmele de dezvoltare pe care le-a susținut au mai suferit unele modificări, în mare parte, AOD a fost acordată având la bază criteriile cunoscute drept Consensusul de la Washington¹ (instituțiile create la Bretton Woods) centrate pe buna guvernare, respect pentru drepturile omului, supremația legii și tranziția spre o economie de piață.

În definiția OCED, AOD este oferit² pe linia bilaterală sau multilaterală³. Scopurile AOD sunt diverse: menținerea unei stabilități macro-financiare, creșterea capacităților instituționale (bună guvernare), societate civilă, sector privat, suport sectorial (mediu, educație, sănătate etc. sau infrastructură, ajutor umanitar (Tarp 2006, pp. 13-44).

Motivele oficiale pentru care este acordat AOD sunt pentru **dezvoltare**. AOD este utilizat pentru a rezolva un număr de constrângeri cu care se confruntă economia cum ar fi nivelul scăzut de economii și investiții sau rezerve insuficiente valutare (ori ambele). AOD acoperă aceste necesități prin suplimentarea economiilor și rezervelor valutare asigurând condițiile creșterii economice. Astfel, așteptările sunt ca după o perioadă de sprijin economiile țărilor recipiente vor înregistra o creștere și necesitatea în AOD va dispărea. Logica intervenției pare destul de simplă, la prima vedere, dar realizarea ei s-a dovedit mai complicată din cauza influenței mai multor factori decât s-a preconizat la început. Este vorba de calitatea instituțiilor, buna guvernare în țara recipient, dar și intențiile reale ale donatorilor și calitatea mecanismelor

„Dacă pentru prima decadă de la obținerea independenței ne lipsește vreo evidență despre cantitatea, calitatea, condițiile atașate și rezultatele AOD, începând cu cea de a doua decadă interesul, gradul de sofisticare și transparența AOD a crescut”.

¹ O descriere a acestuia de DaniRodrik's "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?" http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/Lessons%20of%20the%201990s%20review%20_JEL_.pdf

² Critica termenului de asistență externă a dus la redenumirea lui în "cooperare pentru dezvoltare" (Pieterse 2010, p. 60).

³ Definiția AOD conform OCED este de "Flux de finanțare oficială oferite cu scopul pentru promovării dezvoltării economice și bunăstării a țărilor în dezvoltare care sunt concesionale conținând un element de grant de minim 25%. (utilizând o rată fixă de 10% reducere) OECD Glossary of terms <http://www.oecd.org/site/dacsmpd11/glossary.htm>, <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043>

folosite la acordarea AOD. În multe cazuri donatorii au solicitat ca țările recipient să implementeze reforme (politici) pe care donatorii le consideră că ar trebui să promoveze creșterea economică. În cazul organizațiilor multilaterale ca BM, FMI, cerințele erau cunoscute drept de stabilizare sau condiții de ajustare. Astfel, în timp ce unii cercetători afirmă că politicile sugerate (set de reforme) de aceste instituții sunt nocive și cauzează mai degrabă declin economic și social, alții insistă pe ideea că principalele ineficiențe se datorează proastei lor implementări și guvernantei deficiente a celor care nu doresc să aplice “abordări corecte” (Tarp 2006, pp. 13-27). Condiționalitatea, însă, nu poate fi forțată asupra guvernelor (principiul de suveranitate) exceptând cazul când aceste politici vor fi considerate de acestea ca necesare. Astfel, a apărut principiul de proprietate (ownership) - recunoașterea că țara trebuie să-și asume responsabilitatea dacă se dorește ca reformele să aibă succes. În rezultat, majoritatea eforturilor AOD au fost concentrate pe clădirea capacităților instituționale ca ingredient esențial al dezvoltării (Stern 2002, pp. 44-47).

După cum a arătat însă practica, și aici, eliminarea acestor constrângeri s-a dovedit un proces mai complex decât simpla acordare al AOD condiționat de o serie de politici (Tarp 2006, pp. 13-27). Diverse idei și motivații au condus AOD în funcție de condițiile schimbătoare și paradigmele de dezvoltare care au evoluat de-a lungul timpului. Astfel, dezvoltarea apare doar ca unul dintre scopuri (Lancaster 2007, p 2). AOD a fost deseori folosit și pentru a servi interesele *politice* ale țărilor donatoare. Asistența financiară a urmărit să influențeze cadrul legal și de politici al țărilor beneficiare, sau *comerciale* ca o modalitate de a penetra piețe de desfacere și a avea acces la resurse (Tarp 2006, pp. 25-27). O expresie faimoasă a lui Hans Morgenthau spune că “*din inovațiile reale și aparente pe care perioada modernă le-a introdus în practica politicii externe, nici una nu s-a dovedit mai derutantă pentru înțelegere și acțiune ca asistența externă (AOD)*” (Morgenthau 1962, p 301).

Astfel, literatura de specialitate face diferență dintre aspectele care stau la baza acordării AOD: **dimensiunea economică** (de dezvoltare) sau cea **politică** (instrument de politică externă). Dacă AOD este analizat prin prisma *economică*, acordarea lui poate dovedi o relaționare pozitivă⁴, negativă⁵ sau condiționată⁶ cu privire la dezvoltare, iar dacă prin cea **politică** capătă valențe și de instrument de politică externă⁷. Proces care are în comun mai mult cu interesele donatorului decât dezvoltarea.

⁴ Când e acordat pentru o perioadă de timp mai lungă și în cantitate suficientă, utilizând instrumente variate și de bună calitate AOD poate promova dezvoltarea (Sachs 2005, p. 246, Hansen and Tarp 2000, pp. 19-20, Minoiu and Reddy 2007, pp. 20-21, Tarp 2009, pp.1-18, Radelet 2006, pp. 6-8, Clemens et al 2011, pp. 591-614).

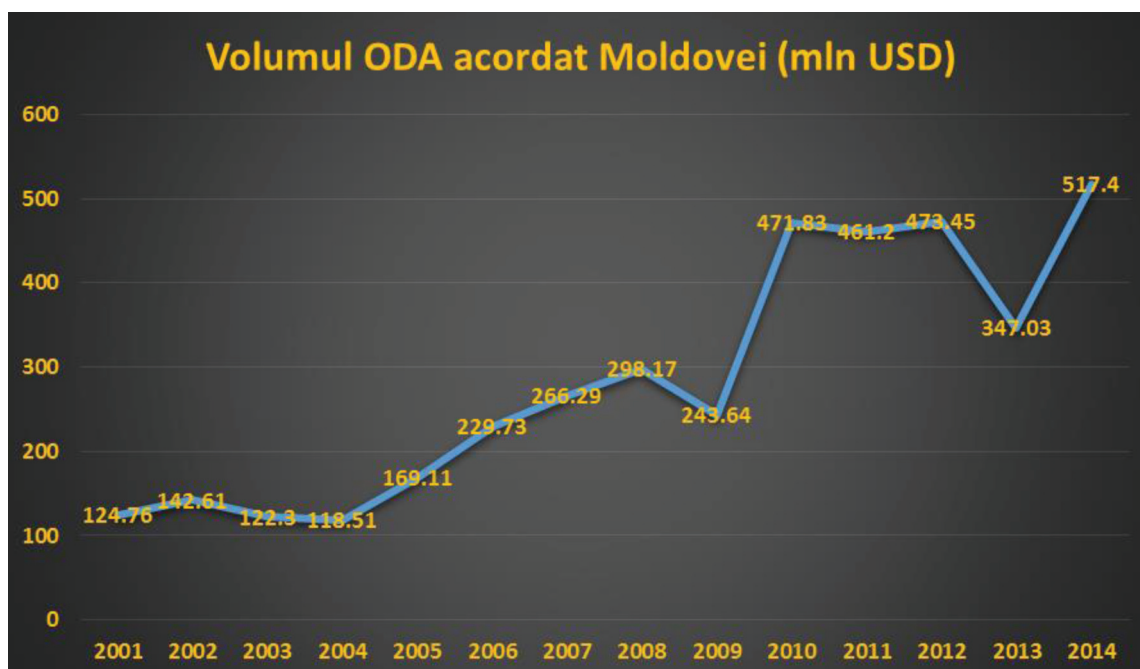
⁵ AOD este incapabilă să elimine constrângerile sistemice pentru dezvoltare. Mai degrabă le agravează introducând diverse distorsiuni în țările beneficiare. Rolul AOD față de alți factori e unul ne semnificativ. Diferiți autori au descris variate cauze: abordarea donatorului deficientă (acțiunea la nivel micro e preferabilă), AOD e fungibil și rolul și contribuția minimal, nu generează creștere ci mai degrabă promovează consum nu investiții (Moyo 2009, pp. 49-67, Easterly 2012, pp. 8-10, Doucouliagos and Paldam 2011, p. 16, Bauer and Yamey 1982, pp. 302-310, Djankov et al 2006, pp. 2-17, Friedman 2013, pp. 27-37).

⁶ Simpla alocare AOD nu e capabilă să elimine constrângerile pentru dezvoltare. Trebuie implementate reforme pentru a întări instituțiile în vederea utilizării eficiente a acesteia. AOD trebuie să conțină condiționalități (cadru de politici), să aibă un volum suficient și să fie acordat cu scopul promovării *de facto* a dezvoltării. Instituțiile multilateral sunt date ca exemplu (Dollar and Pritchett 1998, pp. 2-117, Burnside and Dollar 1999 pp.31-37, McGillivray 2003, pp. 5-10, Roodman 2004, pp. 274-275, Boone 1995, pp. 1-28).

⁷ Această interpretare e dominată de realism politic care consideră că AOD e un instrument de politică externă care denaturează scopul și eficiența lui (pentru că poate conține de facto și alte scopuri decât dezvoltarea). Prezenta abordare identifică interesele variate care ghidează activitatea donatorului: geopolitice, economice/comerciale, umanitare, dar și forme mixte etc. (Tarp 2009, p. 4, Morgenthau 1962, pp. 301-309, Berthélemy 2006, pp. 79-99, Kuziemko and Werker 2006, pp. 905-923, de Mesquita and Alastair 2007, pp. 225 – 275, Akram 2003, pp. 1351-1356, Nielsen 2010, pp.3-26, Dreher et al 2013, pp. 5-35, Bermeo 2010, pp. 1-4, Nye 2011, pp. 32-33, Gilpin 2001, pp. 81-93).

Volumul AOD și mecanismul de condiționare

Moldova a primit AOD în perioada 2000-2014 circa **3,98 miliarde USD**. Fluxurile AOD sunt în continuă creștere de la 124 mln. USD în 2001 până la 517 mln. USD în 2014.



Sursa: OECD.Stat <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=42231&lang=en#>

Astfel volumul ODA *per capita* a urcat de la circa 34 USD în 2001 la 145 USD în 2014.

Dataset: Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]

Donor	All Donors, Total														
Aid type	ODA: Total net														
Amount type	Current Prices														
Part	1 : Part I – Developing Countries														
Unit	US Dollar, millions														
Year	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Recipient	i														
Moldova		124,76	142,61	122,3	118,51	169,11	229,73	266,29	298,17	243,64	471,83	461,2	473,45	347,03	517,4

Data extracted on 05 Jun 2016 11:03 UTC (GTM) from OECD.Stat

Aceasta constituie o fluctuație de *procentaj* în PNB de 5-7%, cea ce reprezintă circa 13,3% în veniturile curente ale BPN în 2013 și 27% în 2014.

Dataset: Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]

Donor	All Donors, Total													
Aid type	ODA as % GNI (Recipient)													
Amount type	Current Prices													
Part	1 : Part I – Developing Countries													
Unit	Percentage													
Year	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Recipient	i													
Moldova	7,92	8,05	5,52	4,04	5,05	6,03	5,54	4,48	4,24	7,49	6,08	5,83	3,92	5,92

Data extracted on 05 Jun 2016 11:07 UTC (GTM) from OECD.Stat

Peste jumătate din volum a fost acordată de către instituțiile multilaterale (FMI, BM, ONU) și UE (circa 70%)⁸. Ultima decadă a dovedit o creștere substanțială a numărului de donatori prezenți în Moldova care acum depășește cifra de 30 (State Chancellery 2013, p. 16). Prioritățile AOD diferă în funcție de gradul de specializare, mandatul de activitate sau interesele de politică externă a donatorilor (în special cei bilaterali). Sunt prezente diverse agenții și instituții, multilaterale așa ca FMI, BM, ONU, UE, băncile europene (BEI, BERD, BDCE), IFAD sau actori bilaterali ca Sida, USAID, Fondul Provocările Mileniului, China, AAD, CDE, Romania și alții.

Totuși, în ciuda diversității de priorități, există o particularitate care face abordarea lor să aibă ceva în comun. Un program cu FMI (Memorandum cu privire la politicile financiare și economice) și adoptarea unui document de strategie pentru reducerea sărăciei (PCERS) al BM și Acordul de Asociere (care ghidează asistența instituțiilor, băncilor și țărilor membre UE) este o cerință pentru țara beneficiară pentru obținerea suportului de la ceilalți donatori⁹. În ciuda diferitelor priorități, dictate de interese diverse, majoritatea ajutorului donatorilor (în special cel de suport direct al bugetului/sectorial) e condiționat de adoptarea acestor trei documente¹⁰:

1. Memorandumul FMI se focusează pe politici de diminuare a discrepanțelor fiscale pentru stabilitate macroeconomică și introducerea unor ajustări structural necesare.
2. Abordarea BM (PCERS) e integrată în strategia națională de dezvoltare.
3. Acordul de Asociere este documentul, care ghidează eforturile de modernizare a țării și integrare treptată în UE.

„Un program cu FMI al BM și Acordul de Asociere e o cerință pentru țara beneficiară pentru obținerea suportului de la ceilalți donatori,”

Creditele concesionale (dobânda de circa 1%) acordate în cadrul acestor programe sunt condiționate

⁸ Conform datelor OCDE - <http://goo.gl/pzQ90V> și BM - <http://goo.gl/zClmpC> . Datele donatorilor nu coincid de multe ori cu cele ale beneficiarului (din păcate platforma AMP e încă disfuncțională - <http://goo.gl/B8uzS8>). Rapoartele anuale ale Cancelariei de Stat privind AOD arată cifre chiar mai mari - 623 mln. Euro în 2013 și 731 mln. Euro în 2014 (aparent OCDE n-a inclus asistența băncilor de dezvoltare – BERD/BEI, BDCE, care au alocat surse importante în ultimii ani).

⁹ Guvernul Filat a optat în 2013 să nu semneze un nou Memorandum cu FMI după finalizarea acestuia din motivul cu nu avea nevoie de noi împrumuturi. Acest aranjament i-a permis să obțină AOD de la alți donatori. Lipsa unor constrângeri din partea FMI (constrângeri) a produs o serie de decizii controversate și a diminuat încrederea donatorilor care și-au suspendat în 2014 suportul direct/sectorial bugetului <http://goo.gl/iazqJ4>, <http://goo.gl/qH1tBm>.

¹⁰ Acest tip de informație e neoficială și bazată pe observații proprii cit și de experiența din 2002-2003, când Moldovei i-a fost sistată asistența (FMI și BM).

de îndeplinirea a unei serii de acțiuni reflectate în memorandumul FMI, PCERS cu un plan de acțiuni concret. Este vorba de indicatori de măsurare (progres, rezultate), timp alocat și tranșe planificate¹¹. Moldova are încheiat AA și trebuie să îndeplinească și Matricea agreată cu UE care măsoară progresul și rezultatele pentru a obține finanțare.

¹¹ Un model de Matrice poate fi văzut aici - <http://goo.gl/1a7kXh>. O mostră de evaluare a progresului după Matricea a UE - <https://goo.gl/xDtNhG>, sectorială - <http://goo.gl/NV4oiG> (draft Table PolicyMatrix).

Tipul AOD și specificul instrumentelor folosite

Tipul AOD poate fi de două feluri: *asistență financiară și asistență tehnică*, fiecare având potențial diferit de a produce schimbări. Asistența financiară este acordată în special de organizațiile multilaterale, UE și bănci de dezvoltare (BEI, BERD, BDCE). Aceasta este reflectată în bugetul național ca suport bugetar/asistență macrofinanciară/suport sectorial sau ca mijloace alocate pentru proiecte investiționale¹². Suportul bugetar este acordat pentru a sprijini implementarea politicilor Guvernului în domeniul creșterii economice și reducerii sărăciei, integrării europene (eventual sprijinirea unor strategii sectoriale). Suportul direct bugetului este transferat utilizând sistemele naționale de administrate financiară și de achiziții. Astfel, folosirea acestor bani este un subiect de negocieri cu donatorii și are condiții atașate pentru alocarea tranșelor și a asigura faptul că aceștia vor fi folosiți pentru a produce schimbările dorite. Atunci când ODA este utilizat pentru implementarea proiectelor investiționale, implementarea și controlul este de cele mai multe ori făcut de donator cu utilizarea sistemelor de administrare financiară și procurări proprii (sau ale altui donator).

Asistența tehnică însă e oferită într-un mod fragmentat și cantități mai mici, utilizând sistemele financiare, procurări și raportări ale donatorului cu scopul de a asigura implementarea unor proiecte și de a sprijini capacitățile instituțiilor țării recipiente. O parte din AOD, caracteristică acestui tip, este acordată și prin intermediul organizațiilor societății civile. Având în vedere volumele mai mici acordate prin intermediul sistemelor donatorilor și faptul că nu este rezultatul unor condiționări, obiectul studiului acestei lucrări se va concentra pe asistența financiară (suport bugetar direct/sectorial, proiecte investiționale).

Specificul instrumentelor de alocare al AOD a suferit schimbări reflectând modificarea de abordare și interesele donatorilor. Începând cu 2010, în mare parte, abordarea lor a presupus majorarea volumelor AOD combinând asistența financiară (suport bugetar, proiecte investiționale) care era și asistență tehnică (reforma administrației publice, oferirea unei expertize pentru a accelera reformele). Lucru care permite producerea unor schimbări mai semnificative și rapide. Această abordare mai activă a donatorilor a fost precedată de adoptarea de către Moldova a politicilor (FMI, BM, UE) care coincide cu cerințele majorității donatorilor, precum și de disponibilitatea unor instituții fortificate. Modalitatea precedentă (până-n 2004) se sprijinea pe alocarea mai puțin generoasă de asistență tehnică pentru îmbunătățirea guvernantei. Se referea la reforma administrației publice centrale, democrație și drepturile omului, asistență umanitară, suport macro-financiar, ceea ce reprezenta mai degrabă o încercare de a stabili situația și de a îmbunătăți instituțiile decât o intenție reală de a produce schimbări semnificative rapide.

¹² O delimitare strictă dintre asistență financiară și tehnică este dificilă pentru că proiectele investiționale conțin deseori componente de asistență tehnică care nu sunt calculate separat. Mai mult ca atât, diversitatea operațiunilor AOD includ forme mixte de instrumente AOD (regionale, transfrontaliere, proiecte tematice și programe etc.).

Angajamente majore și condițiile pentru reluarea finanțării

Condițiile finanțării s-au schimbat și ele. Astfel, pentru prima dată, dinamica ultimilor ani denotă o creștere ușoară a ponderii creditelor față de granturi. Pe parcursul anului 2014, volumul acestora în totalul resurselor externe a atins ponderea de 55% din totalul angajamentelor. Aceasta se explică prin atragerea resurselor financiare pentru realizarea proiectelor mari investiționale în infrastructura drumurilor, aprovizionare cu apă și canalizare și agricultură.

După ratarea semnării Memorandumului cu FMI în 2013, UE s-a poziționat în ultimii ani ca donatorul cel mai semnificativ pentru Moldova oferind atât granturi (suport direct/sectorial bugetului – 135 mln. Euro în 2013 și 220 mln. Euro în 2014 pentru edificarea statului de drept și dezvoltarea sistemului de sănătate) cât și credite prin intermediul băncilor sale de dezvoltare (BEI, BERD, BDCE). UE a demarat 3 programe pentru suportul bugetar (de circa 88 mln. Euro), (Managementul finanțelor publice, liberalizarea regimului de vize, implementarea ALSAC), 26 mln. Euro au fost oferite pentru consolidarea capacităților instituționale, iar alte 28 mln Euro pentru consolidarea încrederii între cele 2 maluri ale Nistrului și în Autonomia Găgăuză.

Creditele au fost contractate în special pentru proiecte investiționale prin intermediul băncilor de dezvoltare europene (BERD/BEI) în sumă de peste 300 mln. Euro în 2013 (pentru infrastructura drumurilor) cit și 220 mln. Euro în 2014 oferite de BEI și Guvernul Poloniei (pentru dezvoltarea sectorului agricol). Pe lângă aceasta în 2015 și Guvernul României a decis alocarea a 150 mln. Euro pentru o perioadă de 5 ani.

Banca Mondială a alocat circa 32 mln. Euro în 2013 și 48 mln. Euro în 2014, înghețând pentru 2015 suportul direct bugetului în sumă de 45 mln. USD. Proiectele investiționale și de asistență tehnică pe care le derulează, însă au continuat având în vedere faptul că acestea utilizează în mare parte sistemele de management financiar și procurări ale BM. Acest lucru îi oferă siguranță că aceste mijloace financiare vor fi utilizate conform destinației.

Având în vedere situația precară a Moldovei, care înregistrează constant deficite bugetare și respectiv are nevoie de injectare de AOD în buget (cu o societate civilă care abia se cristalizează¹³ în rolul ei de watchdog¹⁴), donatorii sunt avantajați. Ei au o pârghie de influență considerabilă. Prin ponderea asistenței lor în volumul AOD alocat și relațiilor de importanță strategică pentru Moldova, doar FMI, UE, BM

¹³ USAID country development cooperation strategy 2013-17 p. 15.

¹⁴ OrysiaLutsevych, How to Finish a Revolution: Civil Society and Democracy in Georgia, Moldova and Ukraine pp. 3-6 <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/188407>.

pot condiționa sprijinul lor cu implementarea unor politici detaliile cărora deși sunt fixate în Matrice de politici nu sunt făcute publice¹⁵. O serie de alți donatori se conduc de monitorizările pe care le fac acești 3 și realizarea angajamentelor la nivel de politici (Memorandum, Acord de Asociere și PCERS) în deciziile pe care le iau atunci când decid alocarea ajutorului lor. De asemenea, în vederea armonizării lucrului comun, Guvernul la elaborarea documentelor sale de planificare strategică se consultă cu acești donatori. O mare parte din angajamentele luate la nivel internațional sunt reflectate în propriile sale concepții, strategii, programe și proiecte. Astfel, alocarea sau nealocarea AOD pot afecta într-un mod simțitor realizarea politicilor planificate într-un an de Guvern, condiționalitatea reprezentând o decizie de ultim resort al acestor donatori atunci când iau decizia să sancționeze anumite devieri semnificative de la cele agreeate.

Până în anul 2014, Moldova s-a bucurat de o deschidere mare din partea UE și BM (Moldova nu mai avea Memorandum cu FMI din 2013). Chiar și în ciuda scandalurilor care s-au declanșat în cursul anului 2013 și unor abuzuri de putere (de exemplu deciziile prin asumarea răspunderii a Guvernului de privatizare, achiziții publice netransparente¹⁶) aceasta n-a limitat ajutorul financiar oferit (în special de UE) cât și a sprijinului politic (frecvența vizitelor de rang înalt). Moldova a fost calificată drept o poveste de succes pentru perioada de până la alegerile naționale din 2014 cu toate că semne de îngrijorare nu întârziu să apară (unele din rarele semnale transmise destul de clar¹⁷). Situația s-a schimbat imediat însă după alegerile generale (2014). Rând pe rând, Prikka Tapiola (Ambasador UE în Moldova)¹⁸, Federica Mogherini (Înaltul Reprezentant pentru Politică Externă al UE)¹⁹, Alex Kremer (Directorul Oficiului Băncii Mondiale în Moldova)²⁰, Thorbjorn Jagland (Secretarul General al Consiliului Europei)²¹ și-au exprimat rezervele față de politica promovată de Guvern care potrivit spuselor lor încălcă diverse angajamente convenite anterior. Atât UE cât și BM și-au suspendat suportul direct/sectorial bugetului în 2015²². Anterior și reprezentanții FMI, la sfârșit de implementare a Memorandumului FMI, și-au exprimat unele îngrijorări cu privire la politica bugetar-fiscală promovată de Guvern și privatizarea Băncii de Economii, cât și unele rezerve a politicilor ulterioare de gestionare a cazului, sanitația și transparentizarea sectorului financiar bancar²³, Moldova ratând ultima tranșă de 76 mln. USD²⁴. O

„Prin ponderea asistenței lor în volumul AOD alocat și relațiilor de importanță strategică pentru Moldova doar FMI, UE, BM pot condiționa sprijinul cu implementarea unor politici detaliile cărora deși sunt fixate în Matrice de politici nu sunt făcute publice”.

¹⁵ Observația se referă nu doar la Matricele de politici cit și la rapoarte de monitorizare și evaluare - <http://www.zdg.md/editia-print/politic/suportul-bugetar-oferit-de-ue-secret-de-stat>.

¹⁶ Moldova nu are un raport de estimare al sistemului național de procurări (CPAR) din 2010 <http://goo.gl/M8VNIi> iar cel de management financiar a fost făcut public în 2015 (ultimul era din 2011)- <http://goo.gl/sz3Fvi>.

¹⁷ <https://tv7.md/ro/politica/politica-invitatul-special-al-emisiunii-ambasadorul-germaniei-in-rm-matthias-meyer/>

¹⁸ <http://goo.gl/DbfMUy> , <http://goo.gl/T6RCzB> , <http://goo.gl/2sV8lX> , <http://goo.gl/cGR8Nj> , <http://goo.gl/ZiuOEB> , <http://goo.gl/xhGHFx> , <http://goo.gl/oDPilQ> , <http://goo.gl/8Njimj>

¹⁹ <http://anticoruptie.md/ro/stiri/oficiali-ue-despre-cazul-judecatoarei-domnica-manole>

²⁰ <http://goo.gl/vJ5iKF> , <http://goo.gl/uOK0L5>

²¹ http://www.nytimes.com/2015/08/11/opinion/bring-moldova-back-from-the-brink.html?_r=0

²² “Suportul financiar al UE este condiționat de respectarea criteriilor de performanță specificate în Matricea de politici coordonată cu UE. Până la acest moment (2015) 28,2 milioane Euro au fost transferate către buget și alocate pentru implementarea activităților prevăzute în Strategia de reformă a justiției. Debursările următoare au fost înghețate până nu vor fi îndeplinite condițiile de reformare a Procuraturii și lupta pentru eradicarea corupției” – Boskovic M (2015): “Viitoarele instrumente și cadru de reformare a justiției în Moldova” - <http://goo.gl/YisTgN>

²³ <http://www.imf.md/press/pressl/pressl-160516.html>

²⁴ Moldova a decis să nu prelungească atunci Memorandumul <http://goo.gl/hallQ1>, <http://goo.gl/9Xv98S>, <http://goo.gl/ZLxeT7>

serie de vizite ale misiunilor FMI au fost efectuate, multe din ele fiind lipsite de mandat de negociere datorită instabilității politice sau lipsei consensului cu privire la politicile actuale ale Guvernului. Ultima misiune (27 mai curent) a comunicat înregistrarea unor progrese dar în același timp și probleme nesoluționate²⁵. Totuși, un anunț recent pe site-ul oficial FMI în Moldova comunică despre o altă misiune, care din câte se pare, de data aceasta, vine să negocieze un nou Memorandum.²⁶

Recomandările donatorilor, o parte din care reprezintă și condiționalități pentru deblocarea finanțării au fost exprimate încă la sfârșitul anului 2015 prin constatările Consiliului Europei cu privire la Republica Moldova. Rapoartele de progres al Comisiei Europene cu privire la PEV, document de politici al partenerilor de dezvoltare²⁷ care conțin în linii generale cam același set de acțiuni. Pentru AOD de 150 milioane Euro (cu o prima tranșă de 60 mln. de Euro debursată și o alta de 50 mln. Euro așteptată până la sfârșitul anului) oferit de Guvernul României, Bucureștiul nu a prezentat o listă de condiționalități detaliată (Matrice). Asta deși inițial a fost convenit că va ține cont de negocierile care se duc cu FMI, BM și UE, România nu a prezentat o listă detaliată de condiționalități. Aceasta nu ne oferă vreo informații despre măsura în care poziția sa este armonizată cu condițiile ce țin de progresul reformelor (dimensiunea de dezvoltare). Alte 40 de mln. USD au fost promiși de BM pentru a finanța deficitul bugetar²⁸. Acest lucru dă impresia că cel puțin pentru prima perioadă, Guvernului în criză mare de lichidități i se oferă șansa de a stabili situația într-un mod care, pe de o parte, n-ar angaja UE capabil să-i afecteze imaginea și credibilitatea în Moldova și pe de alta, i-ar permite să folosească mai departe mecanismul de condiționare. Constrâns de insuficiența de mijloace, Guvernul a fost nevoit să accepte implementarea unor cerințe cum ar fi aprobarea pachetului de legi cu privire la Comisia Națională de Integritate²⁹, crearea unei Agenții de Soluționare a Contestațiilor independente și a legislației secundare în domeniul achizițiilor³⁰, elaborarea unei noi strategii de reformă a administrației publice,³¹ adoptarea legii cu privire la Procuratură (deși modificată pe ultima sută de metri)³² elaborarea și adoptarea unui nou mecanism de finanțare a societății civile (Legea celor 2%). O bună parte din ele fac parte din foaia de parcurs privind agenda de reforme prioritare³³ (vezi Anexa nr. 1).

Lipsa unor informații detaliate cu privire la condiționalități și realizarea lor nu permite o estimare mai exactă a gradului de realizare și a efectelor lor. Totuși, aceasta demonstrează că atunci când este aplicat într-un mod mai strict, mecanismul de condiționare poate servi ca pârghie pentru influențarea deciziilor Guvernului.

„Politica blândă a UE în Moldova a eşuat la capitolul promovarea reformelor (dezvoltarea) pe termen scurt reușind însă să satisfacă interesele de politică externă de atragere a Moldovei prin intermediul angajamentelor asumate prin semnarea AA”

²⁵ <http://www.imf.md/press/pressl/pressl-160527.html>

²⁶ <http://www.ipn.md/ro/economie-business/77041>

²⁷ <http://goo.gl/wodIaW> , <http://goo.gl/A3E71d> , <http://goo.gl/X1mQZZ>

²⁸ Conform declarațiilor Ministrului Finanțelor Octavian Armașu la ședința Parlamentului pentru aprobarea bugetului de stat - <http://www.logos.press.md/node/61566>

²⁹ <http://goo.gl/DuQLGd>

³⁰ <http://www.mf.gov.md/node/10235>

³¹ <http://goo.gl/fTwWH1>

³² <http://goo.gl/g5Yomx>

³³ <http://goo.gl/suQryO>

Concluzie

Monitorizarea AOD a fost împiedicată de transparența insuficientă atât la donatori cât și Guvern cu privire la condiționalități atașate AOD și informația despre realizarea lor (rapoartelor de monitorizare și evaluare interim și finale). Astfel, opacitatea cu privire la condiționalități atașate AOD a permis, concentrarea unui grad mare de discreție la nivel inter-guvernamental. Prin urmare, eficiența și scopurile de dezvoltare care stau la baza dimensiunii economice de eficiență a AOD au fost subminate de logica geopolitică (având în vedere miza alegerilor naționale). Pe termen scurt, semnarea AA și păstrarea unor forțe de dreapta pro-europene la cârma țării au contat mai mult decât îndeplinirea condiționalităților atașate AOD. În acest sens, se poate spune că cel puțin pentru această perioadă, politica blândă a UE în Moldova a eșuat la capitolul promovarea reformelor (dezvoltarea) pe termen scurt reușind însă să satisfacă interesele de politică externă de atragere a Moldovei prin intermediul angajamentelor asumate prin semnarea AA. Imediat după alegerile naționale, atât UE cât și ceilalți donatori majori și-au modificat abordarea și mecanismele au devenit mai coercitive (AOD a fost suspendată) aplicând mai strict condiționalitatea (aspecte ale puterii dure). Astfel, noul Guvern fiind într-o situație dificilă a fost nevoit să introducă în agenda sa prioritară unele măsuri cerute de donatori și societatea civilă pentru a debloca finanțarea externă. După toate aparențele, mecanismul de condiționare al AOD poate promova adoptarea unor reforme atunci când acesta se bazează pe criterii de eficiență economică (de dezvoltare, caracteristic în special agențiilor multilaterale) și nu este subminat de considerente de ordin politic (la nivel geopolitic). Rămâne de văzut în ce măsură și cum va fi aplicat acesta de către donatori și mai departe. Atât timp însă cât nu va fi făcută o mai mare transparență cu privire la îndeplinirea condițiilor înaintate pentru obținerea finanțării (publicarea Matricilor de condiționalități și a rapoartelor), va persista riscul că dimensiunea economică (de dezvoltare a AOD) va fi neglijată în favoarea celei politice.

Recomandări

I. Către donatori (în special multilateral):

- Publicarea Matricelor de condiționalități pentru finanțarea a FMI, UE și BM pentru a permite monitorizarea cât și evaluarea rezultatelor implementării lor și de către societatea civilă. Aceasta va evita situații pe viitor când Guvernul deși obține finanțare externă nu implementează reformele pe domeniile cele mai sensibile, iar donatorii sunt limitați (dimensiunea politică) în aplicarea mecanismelor mai stricte de condiționare (alegerile naționale, semnarea AA, aspecte ce țin de suveranitate).
- Consultarea strategiilor de țară și regionale a donatorilor mai intensă cu Guvernul și societatea civilă pentru un design al politicilor cât mai adecvat nevoilor țării.
- Efectuarea și publicarea regulată a rapoartelor de monitorizare și evaluare AOD precum și a celor de evaluare a calității sistemului de procurări și managementului financiar național.

II. Guvernului (Cancelaria de Stat, ministere de resort la nivel sectorial):

- Îmbunătățirea sistemului de raportare și publicarea datelor atât de Guvern cât și donatori într-o platformă de date comună gen www.amp.gov.md cât și a celor la nivel de sector cum ar fi <http://srsj.justice.gov.md/>
- Includerea unei informații mai ample în rapoartele de monitorizare și evaluare despre cum suportul donatorilor (suport direct bugetului/sectorial, proiecte investiționale/de asistență tehnică) a ajutat la implementarea priorităților de dezvoltare din cadrul principalelor documente naționale de planificare strategică (SND, Programul de activitate a Guvernului, AA). Nu e treaba Guvernului să raporteze despre rezultatele și eficiența unor proiecte separate a donatorilor cât estimarea rezultatelor lor la nivel de sector sau prioritate (ca sport la implementarea priorităților sale).

III. Guvern și donatori:

- Identificarea în comun a unor instrumente de sprijin pentru societatea civilă pentru a efectua monitorizări și evaluări mai ales pe sectoare unde se atestă ineficiențe și vulnerabilități (cum ar fi monitorizarea achizițiilor publice în perioada de până la 2014 au fost practic lipsite de finanțare).

Anexa nr. 1³⁴

UE	CE	BM	FMI
1. Intensificarea eforturilor de prevenire și lupta contra corupției.	1. Reforme de depolitizare a instituțiilor publice.	1. Soluționarea problemelor din sectorul bancar al Moldovei.	1. Transparentizarea acționariatului sectorului bancar.
2. Reforma justiției (CC, Procuraturii, implementarea pe deplin a pachetului de legi privind prevenirea corupției, consolidarea capacităților operaționale a CNI, CNA, optimizarea hărții instanțelor judecătorești, sistemul de distribuție aleatorie a dosarelor etc.).	2. Tratarea corupției sistemice.	2. Asigurarea sustenabilității bugetului național.	2. Diminuarea interferențelor politice și a justiției în activitatea de supraveghere și reglementare a sectorului bancar.
3. Îmbunătățirea guvernancei corporative, transparenței proprietății sectorului bancar și a supravegherii sectorului financiar-bancar.	3. Reforma administrației publice.	3. Protecția deponenților de fraudă din sectorul bancar.	3. Independența activității instituțiilor.
4. Întărirea capacităților și independenței a Băncii Naționale.	4. Asigurarea eficienței instituțiilor regulatorii.	4. Lichidarea Băncii de Economii, Banca Socială și Unibank.	4. Reforma sistemului de pensionare.
5. Reluarea dialogului transnistrean și implementarea prevederilor ALSAC în regiunea transnistreană.	5. Transparența și responsabilitatea în managementul finanțelor publice și a procesului decizional.	5. Lupta contra corupției și tragerea la răspundere a cazurilor de corupție la nivel înalt.	5. Privatizarea întreprinderilor de stat.

³⁴ O serie de cerințe menționate în interviurile și luările de poziție ale UE, CE, BM, FMI.

6. Investigarea fraudei bancare, recuperarea pierderilor și tragerea la răspundere a persoanelor vinovate.	6. Întărirea guvernancei corporative, independenței și puterilor de supraveghere a BNM, Comisiei pentru Piețe Financiare.	6. Asigurarea transparenței în sectorul bancar.	6. Politică bugetară-fiscală echilibrată.
7. Depolitizarea instituțiilor	7. Investigarea fraudei bancare din 2014 și recuperarea activelor sustrase, tragerea la răspundere a vinovaților.	7. Menținerea stabilității macroeconomice.	
8. Managementul finanțelor publice și transparența proceselor bugetare.	8. Alinierea cadrului legal în domeniul spălării banilor cu legislația UE	8. Optimizarea și cheltuirea eficientă a banului public.	
9. Reforma administrației publice.	9. Independența justiției și a instituțiilor de aplicare a legilor, a luptei contra corupției, reforma procuraturii, numirea judecătorilor bazată pe merit și în condiții de transparență.		
	10. Transparența finanțării partidelor, mass-media.		
	11. Reluarea discuțiilor pe problema conflictului transnistrean.		

Bibliografie

- Akram, Tanweer 2003, “The international foreign aid regime: who gets foreign aid and how much?” *Applied Economics*, 2003, vol. 35, issue 11, pp. 1351-1356
- Berthélemy, Jean-Claude 2006, “Aid allocation: Comparing donors’ behaviours”, *Swedish Economic Policy Review* (13) pp. 75-109
- Boon Peter 1995, “Politics and the ineffectiveness of foreign aid”, *Centre for Economic Performance*, Discussion paper No. 272
- Bauer, Peter, Yamey, Basil 1982, “Foreign aid: What is at stake?” *The public interest*, Washington, DC, National Affairs Inc, pp. 53-69
- Burnside Craig, Dollar David 1999, *Aid, Policies, and Growth*, Macroeconomics and Growth Division Policy Research Department, World Bank
- Bermeo, Blodgett Sarah 2010, “Development and Strategy: Aid Allocation in an Interdependent World”, Duke University
- Doucouliaagos, Hristos, Paldam, Martin 2011, “The ineffectiveness of development aid on growth: An update 2011” *European Journal of Political Economy*, 27 (2), pp. 399–404
- Dreher, Axel, Sturm, Jan-Egbert, Vreeland, Raymond James 2009, “Global Horse Trading: IMF loans for votes in the United Nations Security Council” *European Economic Review*, *European Economic Review* (2009)
- Dreher, Axel, Eichenauer, Vera, Gehring, Kai 2013, “Geopolitics, Aid and Growth”, *CESifo Working Paper Series* No. 4299
- De Mesquita, Bruce Bueno and Smith, Alastair 2007, “Foreign Aid and Policy Concessions”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51(2), pp. 251-284
- Dollar David, Pritchett Lant 1998, “Assessing Aid: What Works, What Doesn’t, and Why”, *World Bank policy research report*, Washington, D.C., The World Bank
- Djankov Simeon, Montalvo G. Jose, Reynal-Querol Marta 2006, “Does Foreign aid help?”, *Center for Economic Performance*, *Cato Journal*, vol. 26(1)

Easterly, William 2012, “Was development assistance a mistake?”, New York University, Department of Economics

Friedman, Steven Howard 2013, “Causal Inference and the Millennium Development Goals (MDGs): Assessing Whether There Was an Acceleration in MDG Development Indicators Following the MDG Declaration”, *MPRA Paper*

Gilpin Robert 2001, *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*

Lancaster Carol 2007, *Foreign Aid Diplomacy, Development, Domestic Politics*, University of Chicago Press, Chicago and London

Mosley, Paul, Hudson, John, Horrell, Sara 2004, “Aid, the Public Sector and the Market in Less Developed Countries”, *The Economic Journal*, Vol. 97, pp. 616-41

Minoiu Camelia, Reddy, G. Ansanjay 2007, “Aid Does Matter After All: Revisiting the Relationship between Aid and Growth”, *The Magazine of Economic Affairs*, Vol. 50(2)

McGillivray Mark 2003, “Aid effectiveness and selectivity: Integrating multiple objectives into aid allocations”, *UNU WIDER*, Discussion Paper No. 2003/71

Moyo Dambisa 2009, *Dead Aid. Why aid is not working and how there is a better way for Africa*, Penguin Books Limited

Morgenthau, Hans 1962, “A Political Theory of Foreign Aid”, *The American Political Science Review*, Vol. 56, (2), pp. 301-309

Nye Joseph Jr. 2011, *The Future of Power*, Public Affairs Inc.

Pieterse, Nederveen 2010, *Development Theory*, second edition, SAGE Publications Ltd.

Radelet, Steven 2006, “A Primer on Foreign Aid”, Working Paper Number 92

Roodman David 2007, “The Anarchy of Numbers: Aid, Development, and Cross-Country Empirics”, *Center for Global Development*, Working Paper 32

Stern Nicholas 2002, *A Strategy For Development*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington

Sachs D. Jeffrey 2005, *The End of Poverty. Economic possibilities for our time*, Penguin Group

State Chancellery (2014): “Annual Report on external assistance provided to the Republic of Moldova” (last accessed 06.06.2016)

<http://www.amp.gov.md/portal/node/38>

State Chancellery 2013, “Annual Report on external assistance provided to the Republic of Moldova” (last accessed 02.01.2014) http://www.ncu.moldova.md/public/files/AE_REPORT_2012_eng.pdf

Tarp, Finn 2009, “Aid effectiveness” *UNU-WIDER*

Tarp, Finn 2006, “Aid and Development”, *Swedish economic policy review* vol. 13, pp.9-61 <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/13171/>

Kuziemko, Ilyana, Werker, Eric 2006, “How Much Is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations” *Journal of Political Economy* 114, no. 5 pp. 905-930.

