policy brief

# DOSARUL GĂGĂUZ: DE LA CONFRUNTARE LA DIALOG

- Competențele autonomiei găgăuze și problemele economice din regiunea găgăuză au constituit două subiecte importante care au creat disensiuni dintre autoritățile centrale și cele regionale. Apropierea Republicii Moldova de Uniunea Europeană a amplificat controversele dintre părți.
- Organizarea referendumurilor din februarie 2014 din UTA Găgăuzia și alte acțiuni întreprinse de autoritățile din regiune au făcut să sporească atenția politicienilor din Republica Moldova și a partenerilor de dezvoltare asupra dosarului găgăuz. Aceasta a însemnat căutarea unor soluții instituționalizate pentru discutarea problemelor existente și finanțarea proiectelor de dezvoltare în regiunea autonomă.
- Relansarea activității grupului de lucru format din deputați ai Parlamentului Republicii Moldova și reprezentanți ai Adunării Populare este necesară pentru a soluționa disensiunile existente dintre autoritățile centrale și cele regionale. Ezitarea Parlamentului Republicii Moldova de a adopta unele hotărâri adoptate de acest grup de lucru pune la îndoială eficiența acestuia. În lipsa unor rezultate concrete, nu este posibilă întărirea încrederii dintre autoritățile centrale și cele regionale.
- Se impune necesitatea creării unui grup de lucru din experți pentru a delimita atribuțiile UTAG în conformitate cu Constituția Republicii Moldova. Acest lucru presupune inclusiv modificarea Legii din 1994 privind statutul juridic special al autonomiei găgăuze.

CHIȘINĂU 2017

Veaceslav BERBECA,
expert, IDIS „Viitorul”

# CUPRINS:


| | |
|---|---|
| Sumar executiv | 2 |
| Situația politică din autonomia găgăuză | 3 |
| Activitatea grupului de lucru pentru asigurarea, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității UTAG și a respectării prevederilor legislative ale Republicii Moldova în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia | 7 |
| Situația economico-financiară în UTAG | 10 |
| Concluzii și recomandări | 13 |

# Despre **Autor:**

Veaceslav
**BERBECA**

*este expert în economie în cadrul Laboratorului Sociometric al Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”.*

A absolvit Facultatea de Administrație Publică (2000) a Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative (SNSPA) din București, România. Deține titlul de Master în științe politice (2002), Universitatea de Stat din Moldova.

Calificări și domenii de analiză și consultanță: finanțarea și activitatea partidelor politice; procese electorale; conflictul transnistrean.

# Sumar executiv

Referendumurile din autonomia găgăuză din 2 februarie 2014 au arătat societății moldovenești și partenerilor Republicii Moldova despre existența unor disensiuni între autoritățile centrale și cele regionale. „Problema găgăuză” are mai multe cauze, însă a reapărut într-o perioadă în care Republica Moldova trecea prin două experiențe, în mod paradoxal, opuse. Pe de o parte, este vorba de apropierea de Uniunea Europeană, odată cu negocierea și parafarea Acordului de Asociere. Pe de altă parte, societatea moldovenească se confrunta cu problema slăbirii instituțiilor statului, fapt care s-a manifestat prin creșterea nivelului de corupție în instituții și politizarea organelor de menținere a ordinii publice.

Anunțarea integrării europene drept vector principal al politicii externe a Republicii Moldova a constituit un prilej pentru factorii de decizie din autonomia găgăuză de a acuza autoritățile centrale de nerespectarea legislației cu privire la autonomia găgăuză și de a înainta anumite revendicări. Acestea includeau extinderea categoriilor de venituri ale bugetului regiunii autonome, funcționalitatea Regiunii de dezvoltare din Unitatea Teritorial-Administrativă Găgăuzia (UTAG) și transferarea mai multor mijloace financiare regiunii pentru investiții capitale.

Disensiunile au continuat să se manifeste și după evenimentele din 14 februarie chiar dacă pe scena politică din autonomia găgăuză au avut loc schimbări importante odată cu alegerea Irinei Vlah în funcția de Guvernator. Acțiunile de celebrare a rezultatelor referendumurilor din februarie 2014 sau contestarea politicii autorităților centrale de apropiere de UE sunt doar câteva elemente de contradicție dintre autoritățile UTAG și cele centrale. Cu toate acestea, starea actuală a relațiilor dintre autoritățile centrale și cele regionale este mai bună decât cea din perioada 2013-2014.

Trebuie de menționat că și autoritățile centrale sunt responsabile de apariția unor situații complicate dintre părți. Drept exemplu poate servi cazul semnării de către Guvernul Republicii Moldova și compania „Frontera Resources International” din SUA a contractului de concesiune a lucrărilor de explorare geologică a hidrocarburilor pe teritoriul Republicii Moldova. Potrivit acestui acord, circa 40% din teritoriul Republicii Moldova se concesionează pentru o perioadă de 50 de ani. Lucrările de explorare vizează inclusiv teritoriul regiunii autonome. Una din principalele îngrijorări legate de acest acord este o potențială explorare a gazelor de șist, inclusiv în UTAG. Autoritățile centrale nu au consultat opinia publică înaintea semnării acestui acord, provocând mari îngrijorări în societate.

Situația complicată care s-a creat a necesitat regândirea atitudinii autorităților centrale față de autonomia găgăuză. Astfel, pe lângă faptul că au fost extinse categoriile de venituri ale bugetului din Unitatea Teritorial-Administrativă Găgăuzia UTAG, a crescut suma transferurilor din bugetul de stat către bugetul regiunii și au fost create condiții pentru funcționalitatea Regiunii de Dezvoltare UTAG. De asemenea, în vederea stabilirii și îmbunătățirii dialogului dintre autoritățile centrale și cele ale autonomiei, precum și în scopul delimitării competențelor UTAG în cadrul normelor constituționale ale Republicii Moldova, a fost creat un grup de lucru format din deputați ai Parlamentului Republicii Moldova și ai Adunării Populare.

# Situația politică din autonomia găgăuză

Evenimentele din perioada anilor 2012-2013, când politicienii găgăuzi au pus presiuni pe autoritățile centrale din cauza politicii proeuropene a Republicii Moldova, înregistrând încă la 30 noiembrie 2012 o inițiativă privind organizarea unui referendum consultativ în autonomie pe tema vectorului politicii externe, au culminat cu organizarea de către autoritățile din Unitatea Teritorial-Administrativă Găgăuzia (UTAG) a referendumurilor din februarie 2014, readucând astfel în vizorul opiniei publice „problema găgăuză". Politicienii din regiunea autonomă afirmau că autoritățile centrale nu respectă atribuțiile autonomiei, nu acordă suficiente fonduri pentru dezvoltarea social-economică a regiunii și nu țin cont de părerea cetățenilor autonomiei găgăuze privind vectorul de dezvoltare externă a Republicii Moldova.

Deși clasa politică a fost și rămâne divizată în funcție de grupuri de interese, apartenență politică, conflictul deschis între deputații din Adunarea Populară și Comitetul Executiv, factorul rusesc a fost hotărâtor în privința deciziei din 27 noiembrie 2013 (la câteva zile de la Summitul Consiliului European de la Vilnius când Moldova a parafat Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană) și a celei din 31 ianuarie 2014 privind organizarea pe 2 februarie 2014, pe teritoriul Unității UTAG, a două referendumuri - unul cu caracter consultativ, al doilea cu caracter „legislativ". În primul caz, locuitorii din autonomia găgăuză au fost chemați la urne pentru a se pronunța în legătură cu vectorul politicii externe a Republicii Moldova, și anume, să spună dacă sunt pentru aderarea țării la Uniunea Europeană sau la Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazahstan. În al doilea caz, locuitorii din UTAG urmau să spună dacă sunt de acord ca autonomia găgăuză să-și exercite dreptul la autodeterminare externă, dacă Republica Moldova își pierde independența.

Cu mici excepții, cei mai importanți exponenți ai regiunii găgăuze, inclusiv başcanul Mihail Formuzal, a militat activ pentru organizarea referendumurilor din 2 februarie 2014. Reprezentanții Partidului Democrat din Moldova nu au reușit să-i convingă, pe linie de partid, pe democrații găgăuzi din Adunarea Populară să nu participe la procesul de vot pentru adoptarea unei noi hotărâri privind desfășurarea referendumurilor după decizia Judecătoriei Comrat de a declara ilegală decizia din 27 noiembrie 2013 a Adunării Populare. „Re-votarea" a fost o găselniță ce a avut drept scop de a conferi deciziei din 31 ianuarie aparența respectării procedurilor legale. Cu alte cuvinte, după hotărârea Judecătoriei din Comrat din 3 ianuarie de a declara ilegală decizia din 27 noiembrie 2013 a Adunării Populare cu privire la organizarea referendumurilor, deputații găgăuzi au adoptat o nouă decizie cu privire la organizarea acestor referendumuri care nu a reușit să fie contestată în instanțele judecătorești.

După referendumurile din februarie 2014, au avut loc alegeri atât pentru funcția de başcan al regiunii (martie 2015) cât și în Adunarea Populară (noiembrie-decembrie 2016) care au produs schimbări importante pe scena politică din regiune. Este interesant de menționat că majoritatea candidaților pentru funcția de başcan au avut un mesaj pro-rus. Irina Vlah, învingătoarea acestor alegeri, a folosit în materialele de publicitate electorală imaginea unor politicieni din Rusia, cum ar fi cea a lui Serghei Narîșkin, președintele Dumei de Stat a Federației Ruse în 2015 sau a Valentinei Matvienko, președintă a Consiliului Federației Ruse. Dezvoltarea relațiilor cu Federația Rusă a constituit ideea principală a platformei electorale a Irinei Vlah. Toate cele cinci priorități ale programului politic conțin referințe directe la rolul pe care l-ar avea Moscova în asigurarea bunăstării sociale-economice a autonomiei găgăuze.

La 20 noiembrie 2016 au avut loc alegerile în Adunarea Populară din autonomia găgăuză de legislatura a VI-a, fapt care a influențat hotărâtor situația politică din regiune. Pe lângă faptul că a fost aleasă o nouă componență a Adunării Populare, a fost aprobată și componența Comitetului Executiv al autonomiei. Conform al. 1 al art. 16 al Legii nr. 344 din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), Comitetul executiv este format de către Adunarea Populară la prima sesiune pentru durata mandatului.[1] Procedura de aprobare a componenței Comitetului Executiv a provocat disensiuni politice interne între cele mai importante facțiuni din Adunarea Populară.

Această procedură stipulată de lege este contrară principiului formării Comitetului Executiv de către başcan, care este și șeful Comitetului Executiv, și funcționării acestui organ. În acest sens, Comitetul Executiv trebuie să fie aprobat pentru perioada mandatului başcanului, iar termenul mandatului

[1] Legea Parlamentului Republicii Moldova nr. 344 din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). Publicat: 14.01.1995 în Monitorul Oficial Nr. 3-4

acestuia nu trebuie să fie coroborat cu mandatul Adunării Populare, ci cu cea a başcanului, deoarece Comitetul Executiv demisionează odată cu demisia Guvernatorului și nu cu finalizarea mandatului Adunării Populare. În cazul UTAG, are loc o aprobare dublă: odată după alegerile başkanului și formării echipei Comitetului Executiv și a doua oară după alegerile Adunării Populare. Acest exemplu demonstrează încă odată despre existența mai multor contradicții în Legea nr. 344 din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). Este important de menționat că această procedură a fost utilizată pentru prima dată în 2012, împotriva lui Mihail Formuzal, cu scopul de a-i slăbi poziția. Această procedură a fost folosită și împotriva Irinei Vlah. În ambele cazuri, acest instrument a fost folosit de către Partidul Democrat din Moldova (PDM), dat fiind influența acestuia asupra majorității deputaților din organul legislativ al regiunii. Experții locali afirmă că Chișinău folosește acest instrument pentru a putea interveni în procesul politic intern din UTAG.

Normele legale stabilesc că componența numerică a legislativului regional se constituie în baza creării circumscripțiilor uninominale de maximum 5 mii de alegători pentru un deputat cu condiția ca fiecare localitate să aibă cel puțin un reprezentant în Adunarea Populară. Cei 35 de deputați sunt aleși în baza sistemului majoritar pentru un mandat de 4 ani.

În total, la alegerile pentru funcția de deputat în Adunarea Parlamentară s-au înregistrați 126 de candidați, dintre care 85 au fost candidați independenți și 41din partea partidelor politice.[2] Astfel, numărul de candidați independenți a fost de două ori mai mare decât cel al reprezentanților partidelor politice. Acest fapt explică o criză a legitimității partidelor politice în rândurile populației din regiunea găgăuză, deși este important de a menționa că locuitorii UTAG nu se opun partidelor politice. Conform unui sondaj de opinie publică din regiunea autonomă, circa 52,9% dintre respondenți consideră necesară existența partidelor politice regionale.[3] Majoritatea candidaților din UTAG nu vor să fie asociați cu partidele naționale, fapt care se explică și prin relațiile tensionate care încă mai există între autonomia găgăuză și autoritățile centrale. Păstrarea aparenței de deputat independent continuă și după alegerile din Adunarea Populară. Astfel, pentru prima dată de la existența acestei instituții nu au fost create fracțiuni politice.[4]

Partidul Democrat din Moldova (PDM) a fost unica formațiune din majoritatea parlamentară care a avut candidați la alegerile din Adunarea Populară, însă pe listele acestuia a fost ales doar un singur deputat- Vladimir Cîssa- care a fost ales în funcția de președinte al legislativului regional după alegerile în Adunarea Populară din 2016. Cei mai mulți deputați aleși pe liste de partid, 5 în total, reprezintă Partidul Socialiștilor din Republica Moldova (PSRM), ceilalți aleși fiind candidați independenți.[5]

Doar 4 din deputații Adunării Populare sunt femei, ceea ce constituie o creștere minoră[6] în comparație cu legislativul regional anterior, în componența căruia exista doar o singură femeie. În urma scrutinului din 2016, 14 dintre deputați au fost realeși în Adunarea Populară.

Cu referire la alegerile din legislativul regional, trebuie de menționat că după cele două tururi din 20 noiembrie și 4 decembrie, 2 dintre cei 35 deputați nu au fost aleși.

În circumscripția nr. 1 din orașul Comrat au fost organizate alegeri repetate ca rezultat al contestației din partea unui concurent electoral a rezultatelor alegerilor din turul doi, din 4 decembrie, motivul fiind încălcările care au afectat buna desfășurare a alegerilor și a influențat rezultatele acestora.[7] Astfel, prin decizia Curții de Apel Comrat din 22 decembrie 2016 a fost admisă parțial contestația de a declara nevalabile rezultatele alegerilor din 4 decembrie[8], iar prin decizia irevocabilă din 06 ianuarie 2017 a Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova a fost admisă contestația aceluiași candidat împotriva Comisiei Electorale Centrale a UTAG nr. 150/30 din 06 decembrie 2016 cu privire la excluderea concurentului electoral din cursa preelectorală și înlocuirea consiliului electoral și a birourilor electorale din cadrul circumscripției electorale Comrat nr. 1.[9] Alegerile repetate au fost organizate la 5 martie 2017 la care a participat doar un candidat - Vitalie Dragoi – sprijinit de PDM. Curtea Supremă de Justiție a Republicii Moldova a menținut decizia Curții de Apel Comrat privind recunoașterea mandatului de deputat al Adunării Naționale a lui Vitalie Dragoi în ședința instanței din 10 aprilie.

---

[2] Промежуточный отчёт: 21 июня – 31 октября 2016 года./ http://piligrim-demo.org.md/wp-content/uploads/2016/11/Piligrim-Demo_PAG-Elections_Intermediary-report_rus.pdf

[3] Funcționarea instituțiilor sociale, economice și politice în Găgăuzia./ http://piligrim-demo.org.md/wp-content/uploads/2017/03/Opinion-poll-Gagauzia_2017.pdf

[4] Эксперт прокомментировал нежелание депутатов НСГ объединяться во фракции. / http://gagauzinfo.md/index.php?newsid=32442

[5] http://piligrim-demo.org.md/noutati/pat-elections-2016-candidates/

[6] Список депутатов Народного Собрания Гагаузии VI-го созыва, http://halktoplushu.md/index.php/rukovodstvo/spisok-deputatov-vi-sozyva

[7] Decizia din 06 ianuarie 2017 a Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=33902

[8] Hotărârea Curții de Apel din Comrat, https://cacm.instante.justice.md/apps/pdf_generator/base64/create_pdf.php

[9] Decizia din 06 ianuarie 2017 a Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=33902

În circumscripția nr. 10 din orașul Vulcănești alegerile au fost, de asemenea, declarate nevalabile deoarece prezența la vot la alegerile din 20 noiembrie 2016 și 4 decembrie 2016 a fost mai puțin de 1/3 din numărul de persoane înscrise în listele electorale. Astfel, Adunarea Populară activează cu 34 de deputați.

Prima disensiune importantă dintre cei doi poli de putere – facțiunea Irinei Vlah, başcanul regiunii autonome, și cea apropiată de PDM – s-a produs odată cu aprobarea componenței Comitetului Executiv de către Adunarea Populară.

Potrivit experților locali, facțiunile Irinei Vlah și a deputaților democrați numără 10 și respectiv 12 deputați (cifra este aproximativă). Asta înseamnă că niciuna dintre aceste forțe politice nu ar deține majoritatea și trebuie să coabiteze în Adunarea Populară. Totuși, potrivit acelorași experți, deputații apropiați de PDM ar beneficia de votul a încă 6 deputați, în funcție de situație.

Pe 17 februarie 2017 a fost aprobată componența Comitetului Executiv în care s-au regăsit, practic, doar persoanele pe care le-a sprijinit guvernatoarea regiunii, Irina Vlah. O excepție este Alexandr Diulgher, susținător al Mișcării „Noua Gagauzie". Democrații au încercat să promoveze în Comitetul Executiv mai mulți candidați de-ai săi și, prin urmare, au insistat asupra confirmării componenței executivului prin vot nominal. Atunci când Vlah a insistat asupra votării pe întreaga listă, susținătorii PDM au refuzat să voteze pentru această procedură, pe când Alexandr Tarnavschi, președintele legislativului regional, a sprijinit propunerea Irinei Vlah. Din cei 30 de deputați prezenți, 16 au votat pentru a aproba componența Comitetului Executiv și a șefilor administrațiilor raionale într-o singură listă.

Din cauza votului său de a sprijini propunerea guvernatoarei, Alexandr Tarnavschi a fost supus unor presiuni foarte mari din partea echipei democraților. Drept urmare, el a depus cerere de demisie din funcția de președinte al Adunării Populare, invocând necunoașterea limbii găgăuze, cunoașterea limbii găgăuze fiind o condiție de a fi ales în această postură. Explicația nu este concludentă, deoarece în ziua alegerii sale în funcția de președinte, problema necunoașterii limbii găgăuze fusese invocată de unii deputații din Adunarea Populară, fapt ce nu l-a determinat să renunțe la intenția sa de a candida la funcția de președinte al Adunării Populare.[10]

Lupta internă între grupurile politice din regiune este proiectată și în raport cu autoritățile centrale. Politicienii locali au adoptat, din motive politice și economice, un comportament prin care să afirme identitatea politică a autonomiei găgăuze și să accentueze libertatea acțiunilor lor în raport cu autoritățile centrale. Accentele și formele acestei conduite au evoluat în timp, evidențiindu-se în mod special în perioada mandatului de Guvernator al UTAG al lui Mihail Formuzal. Această practică este continuată și de Irina Vlah, succesoarea lui Formuzal în funcția de Başcan al autonomiei găgăuze începând cu 2015. O atitudine similară au demonstrat-o și deputații Adunării Populare, în mod special cei din mandatul precedent care au adoptat decizia de organizare a referendumurilor din februarie 2014.

Aceste acțiuni ale politicienilor din regiunea găgăuză, inclusiv în domeniul politicii externe, au la bază mai multe explicații. Legea Nr.344-XIII din 23.12.94[11], stabilind competențele Adunării Populare, stipulează prin articolul 12, alineatul (3) litera b) dreptul de a participa la promovarea politicii interne și externe a Republicii Moldova în problemele care privesc interesele Găgăuziei. Această formulare vagă din lege, precum și multe alte prevederi confuze, au constituit cauza mai multor tensiuni dintre autoritățile centrale și cele regionale. Ulterior, Adunarea Populară a adoptat Regulamentul UTAG[12] care prevede, în articolul 60, că Guvernatorul regiunii reprezintă autonomia găgăuză pe teritoriul Republicii Moldova și în relațiile internaționale. Această prevedere oferă mai multe competențe în domeniul politicii externe decât cele stabilite prin legea cu privire la statutul juridic special al autonomiei găgăuze.

Relațiile politice ale elitei regionale cu partidul de guvernare/majoritatea parlamentară, contextul politic intern din regiunea găgăuză, precum și factorul extern constituie alte explicații ale disensiunilor și manifestării caracterului exclusivist de abordare a problemelor în raport cu autoritățile centrale. Acești factori au ieșit în evidență în mod special după 2006, când guvernator al UTAG a fost ales Mihail Formuzal care a avut o atitudine foarte critică față de Partidul Comuniștilor din Republica Moldova, care domina autoritar scena politică moldovenească de atunci.

Un alt element de frondă politică îl constituie gestul de celebrare pe scară largă a aniversării referendumului din februarie 2014 privind vectorul extern al țării și autodeterminării externe în cazul pierderii statalității Republicii Moldova.

[10] Язык подвел. Почему ушел в отставку спикер Парламента Гагаузии. / http://newsmaker.md/rus/novosti/yazyk-podvel-pochemu-ushel-v-otstavku-spiker-parlamenta-gagauzii-29885

[11] Legea Parlamentului Republicii Moldova nr. 344 din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). Publicat: 14.01.1995 în Monitorul Oficial Nr. 3-4

[12] Regulamentul UTAG nr. 28-XXX/1 din 1998

Cele de mai sus nu tind să inducă ideea că vina pentru tensiunile periodice dintre autoritățile centrale și cele regionale este exclusiv a liderilor din UTAG. Dimpotrivă, așa cum vom arăta mai jos, autoritățile centrale sunt responsabile în egală măsură de tensionarea relațiilor cu autonomia găgăuză.

Politicienii regionali au contestat politica autorităților centrale prin diverse declarații sau acțiuni. De exemplu, liderii găgăuzi au condamnat decizia autorităților centrale de interzicere a intrării în Republica Moldova a unor jurnaliști de la o televiziune rusească.[13] Autoritățile de la Chișinău au fost nemulțumite de materialele propagandiste filmate la Chișinău și în autonomia găgăuză, dar și de activitatea echipei canalului „Rossia" în regiunea transnistreană, ceea ce a condus la decizia de mai sus.

Aceste acțiuni nu contribuie la dezvoltarea măsurilor de încredere între autoritățile centrale și exponenții UTAG. Existența acestor practici ne arată că situațiile de tensionare a relației dintre autoritățile centrale și cele regionale nu au fost depășite definitiv.

În aprilie 2015, Irina Vlah, vorbind la reuniunea Comitetului pentru Integrare Europeană, la care a participat și Președintele Consiliului European, Donald Tusk, a declarat că locuitorii din UTAG nu acceptă proiectul de integrare europeană a țării, vorbind despre riscurile pe care le comportă politica de integrare europeană a Republicii Moldova. [14] Lidera de la Comrat a declarat că Moldova ar trebui să dezvolte relațiile cu Rusia la nivel de parteneriat strategic fără a prejudicia relațiile de bună vecinătate cu statele europene. Paradoxal este faptul că Irina Vlah, membru din oficiu al Guvernului moldovenesc, contestă la nivel oficial politica statului de apropiere de Uniunea Europeană. Mai recent, Başkanul regiunii autonome a făcut parte din delegația Republicii Moldova condusă de președintele pro-rus, Igor Dodon, care s-a întâlnit în ianuarie 2017 cu oficiali ai Federației Ruse, în cadrul căreia a declarat că găgăuzii sunt foarte loiali Federației Ruse[15]. De asemenea, deputații Adunării Populare au declarat în cadrul unei întruniri cu un grup de deputați ai Parlamentului European din iulie 2015 că viața cetățenilor moldoveni nu s-a îmbunătățit de la semnarea Acordului de asociere.[16]

Rusia nu are o strategie elaborată față de UTAG, dar Moscova are posibilitatea de a influența situația politică din regiunea găgăuză prin intermediul mass-mediei ruse, care se bucură de un nivel foarte ridicat de încredere în rândul populației din regiune și care are un impact enorm asupra opiniei publice din UTAG. Astfel, politicienii locali, nefiind în stare să formeze opinia publică a locuitorilor din regiune cu privire la vectorul extern al Republicii Moldovei se adaptează la starea de spirit formată de presa rusă.[17]

Dominarea spațiului informațional din localitățile găgăuze de mass-media din Federația Rusă și eșecul autorităților pro-europene de la Chișinău de a explica găgăuzilor care sunt avantajele integrării europene au influențat sentimentele antieuropene ale locuitorilor din regiune. Introducerea tarifelor și a restricțiilor de import pentru 19 poziții de produse moldovenești de către Federația Rusă în 2014, după semnarea Acordului de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova, a afectat și mai mult aceste sentimente, deoarece Rusia constituia una din cele mai importante piețe de desfacere pentru produsele din UTAG.

În acest context, este interesant de a analiza aria geografică a exporturilor agenților economicidin regiunea găgăuză.

**TABEL 1.** *Exporturile agenților economici din UTAG, în milioane lei*

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---|---|---|---|---|
| **UE** | 519.9 | 490.9 | 653.4 | 707.2 | 783.8 |
| **CSI*** | 457.7 | 292.3 | 597.3 | 350.3 | 561.7 |
| **Alte state** | 295.8 | 230.1 | 348.4 | 270.2 | 306.7 |

**Sursa:** Direcția Generală de dezvoltare economică, comerț, servicii și relații externe a UTAG

În pofida vectorului strategic de dezvoltare pro-est promovat de autonomie, observăm că statele Uniunii Europene constituie principala piața de desfacere pentru mărfurile produse în UTAG. Din anul intrării în vigoare a Acordului de Asociere, cota parte a bunurilor exportate pe piața UE a crescut în mod constant. Cât privește exporturile pe piața Federației Ruse, se atestă o scădere a exporturilor în 2014, când Federația Rusă a introdus restricții pentru produsele moldovenești. În 2015, observăm o creștere a produselor exportate în CSI ca urmare a ridicării de către Federația Rusă în acel an a restricțiilor la fructe și legume pentru unele întreprinderi din Republica Moldova, în principal din regiunea transnistreană și UTAG.

13 Власти Гагаузии осудили запрет на въезд в Молдову российским журналистам, http://gagauzinfo.md/index.php?newsid=18456

14 Ирина Влах сообщила главе Евросовета, что Гагаузия не приемлет проекта евроинтеграции страны, http://gagauzinfo.md/index.php?newsid=17909

15 Додон в Москве: переломный момент для российско-молдавских отношений, http://www.vesti.ru/doc.html?id=2844044

16 После подписания соглашения об ассоциации с ЕС жизнь граждан Молдовы не улучшилась, заявили в НСГ, http://gagauzinfo.md/index.php?newsid=19254

* Au fost incluse și exporturile în Georgia care, oficial, nu este membru al CSI din 2009

17 Oazu Nantoi, Vasile Cantarji, Igor Boțan, Anatol Gremalschi, Mihail Sirkeli./ Moldova între Est și Vest: viziuni din Găgăuzia și Taraclia. IPP, 2016

# Activitatea grupului de lucru pentru asigurarea, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității UTAG și a respectării prevederilor legislative ale Republicii Moldova în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia

Evenimentele legate de desfășurarea referendumurilor din 2 februarie 2014 au determinat administrația centrală să acorde mai multă atenție acestei regiuni. Prin demersurile sale, politicienii găgăuzi au reușit să atragă atenția autorităților centrale dar și a comunității internaționale în problema dosarului găgăuz.

A devenit evident că procesele de integrare europeană nu pot substitui logica dialogului politic dintre Chișinău și Comrat care implică: armonizarea bazei legale, concretizarea și redistribuirea împuternicirilor, precizarea statutului autonomiei și implicarea mai mare a găgăuzilor în viața politică și economică la nivel național. Pentru a realiza acestea, era nevoie de a lansa un proces de construirea încrederii dintre Chișinău și Comrat.

O problemă importantă era lipsa unei comunicări cu deputații din Adunarea Populară, care urma să fie rezolvată de un grup de lucru de comunicare constituit atât din reprezentanți ai autorităților din autonomia găgăuză cât și ale celor centrale.

Un astfel de cadru de colaborare urma să evite, potrivit unor responsabili de la Chișinău, personalizarea politicii care a generat conflicte și tensiuni. Cu alte cuvinte, trebuia propus un mecanism de dialog instituționalizat pentru a evita situația perioadei de guvernare a Partidului Comuniștilor din Republica Moldova când se aplicau metode dure față de cei care se opuneau regimului lui Vladimir Voronin. De asemenea, acest mecanism instituționalizat trebuia să prevină situații de conflict rezultate din cauza rivalității politice personalizate cum a fost în cazul proiectării luptei dintre Vlad Filat și Vlad Plahotniuc asupra partenerilor/ susținătorilor lor în autonomia găgăuză- Mihail Formuzal, ex-bașcanul UTAG în perioada decembrie 2006 - martie 2015, și, respectiv, Nicolae Dudoglo, ex-primarul orașului Comrat în perioada iulie 2004 - ianuarie 2015.

Primul pas în stabilirea unui dialog dintre autoritățile centrale și politicienii din regiunea autonomă a fost dispoziția ex-președintelui legislativului, Igor Corman, din 13 martie 2014, privind crearea unui grup de lucru ce avea drept obiectiv examinarea problemelor ce țin de executarea prevederilor constituționale referitoare la statutul unității teritoriale autonome găgăuze. Acest grup de lucru a întrunit reprezentanți ai tuturor fracțiunilor parlamentare precum și deputați din Adunarea Populară a UTAG.

Grupul de lucru a avut mai multe întruniri pentru o perioadă de patru luni, la care s-a pus în discuție problema funcționării autonomiei găgăuze. Constatăm că activitatea acestui grup de lucru a fost lipsită de realizări notabile, deoarece nu a reușit să propună Parlamentului Republicii Moldova proiecte de legi, care ar fi soluționat problema delimitării competențelor regiunii autonome, cu o singură excepție. Doar un proiect de lege propus de grupul de lucru a fost, în cele din urmă, adoptat la 18 iulie 2014 în prima lectură. Acest proiect de lege care urma să modifice și să completeze mai multe acte legislative privind funcționarea autonomiei găgăuze nu a fost adoptat însă în lectura a doua și, respectiv, nu a devenit lege. Ideea de instituire a acestui grup a avut mai degrabă o importanță electorală, menirea acestuia fiind văzută în calmarea spiritelor în regiune înainte de alegerile parlamentare naționale din noiembrie 2014.

După alegerile parlamentare din noiembrie 2014 și alegerile başkanului din martie 2015 a fost reluată ideea de creare a unei platforme de discuții instituționalizate între reprezentanții Parlamentului Republicii Moldova și cei ai Adunării Populare. Astfel, cu sprijinul organizației „Conflict Management Initiative (CMI)", care a îndeplinit funcția de good offices, au fost organizate mai multe vizite de informare pentru reprezentanți ai Adunării Populare și Parlamentului Republicii Moldova în state care au regiuni cu statut de autonomie. CMI a stabilit o platformă informală, care ajută la menținerea unui dialog permanent dintre Chișinău și Comrat la nivel executiv și legislativ. Această platformă informală sprijină, de asemenea, activitatea procesului oficial prin consolidarea încrederii și rezolvarea

în comun a problemelor. Ca parte a proiectului, membrii grupului au vizitat Tirolul de Sud (Italia), Țara Galilor (Marea Britanie) și Insulele Åland (Finlanda). În toate cele trei locații, grupul a studiat modelele reușite de descentralizare și, în fiecare caz, a s-a informat despre relațiile dintre autonomie și autoritățile centrale.[18]

Drept urmare, a fost creat un alt grup de lucru din reprezentanți ai Parlamentului Republicii Moldova și ai Adunării Populare. Hotărârea Parlamentului nr. 206 din 20.11.2015[19] stabilește principiului de paritate în activitatea acestui grup de lucru format dintr-un număr egal de reprezentanți ai legislativului Republicii Moldova și Adunării Populare și având câte un co-președinte desemnat al grupului de lucru. Unul din scopurile de bază ale acestui grup este de a evita politizarea activității sale și de a-și baza activitatea pe examinarea aspectelor legislative. Alte obiective ale grupului de lucru, potrivit Hotărârii legislativului, constau în stabilirea unui dialog între Parlament și Adunarea Populară pentru delimitarea competențelor UTAG în cadrul normelor constituționale ale Republicii Moldova și instituirea unui instrument de consultări între autoritățile centrale și autonomia găgăuză pentru prevenirea și rezolvarea unor posibile disensiuni.

Prin dispoziția Președintelui Parlamentului Republicii Moldova din 28.01.2016 și a Președintelui Adunării Populare a Găgăuziei din 11.03.2014 (deputații găgăuzi care au fost desemnați să activeze în comisia din 2014) a fost stabilită componența grupului de lucru. Ulterior, la 23 februarie 2016, la prima ședință a grupului de lucru, a fost adoptat Regulamentul intern care a stabilit modul de funcționare a acestuia. Evidențiem că art. 23 al acestui document stabilește că grupul de lucru își desfășoară activitatea, de regulă, în ședințe închise[20], dar precizează că grupul de lucru poate decide asupra desfășurării unor ședințe deschise. Caracterul închis al ședințelor este un element important pentru buna funcționare a grupului, deoarece exclude ingerința altor factori în procesele de activitate ale grupului de lucru. Iar art. 31 stabilește că deciziile grupului de lucru se adoptă cu votul majorității membrilor săi. Această procedură asigură procesul democratic de adoptare a deciziilor și exclude blocajele decizionale.

Prin decizia grupului de lucru s-a stabilit ca ședințele să aibă loc, de regulă, odată în lună, dar la solicitarea copreședinților grupului de lucru întrunirile pot fi convocate mai des.[21]

CMI îndeplinește funcția de *good offices*, ceea ce presupune facilitarea discuțiilor în cadrul grupului de lucru. Astfel, primul pas presupune discuții între reprezentanții CMI și deputații Adunării Populare pe tema subiectelor care ar urma să fie discutate. Următorul pas este comunicarea solicitărilor reprezentanților autonomiei către Direcția General Juridică a Secretariatului Parlamentului Republicii Moldova care se pronunță asupra legalității și oportunității temelor propuse. După pronunțarea deciziei Direcției General Juridică, urmează o discuție cu partidele politice din Parlamentul Republicii Moldova care, de asemenea, trebuie să ia atitudine față de subiectele care sunt propuse a fi dezbătute de către grupul de lucru. În sfârșit, reprezentanții Parlamentului și cei ai Adunării trebuie să convină asupra unei agende de lucru a ședinței acestei instituții.

Pe parcursul primului semestru din 2016, reprezentanți ai grupului de lucru, ai secretariatului grupului de lucru s-au convocat pe platforma neformală mai mult de 20 de ori, fiind organizate și desfășurate 7 ședințe deschise ale grupului de lucru.[22] Discuțiile pe tema organizării și activității grupului de lucru nu sunt luate în calcul din această perspectivă, acestea stabilind regulile de funcționare, măsurile de consolidare a capacităților grupului de lucru.

În total, în primul semestru din 2016, Grupul de lucru a adoptat 24 de decizii cu caracter de recomandare, fiind remise autorităților responsabile de adoptarea sau implementarea deciziilor. Observăm că subiectele social-economice și cele legate de fondurile naționale au dominat discuțiile din cadrul grupului de lucru, reflectând conținutul solicitărilor social-economice ale regiunii autonome către autoritățile centrale. Ca urmare a activității grupului, în iunie 2016, a fost instituită Agenția de Dezvoltare

---

18 Members of Moldovan Parliament and Gagauzia People's Assembly adopt first legislative initiatives./ cmi.fi

19 Hotărâre nr. 206 din 20.11.2015 a Parlamentului Republicii Moldova privind crearea grupului de lucru pentru asigurarea, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității unității teritoriale autonome Găgăuzia și a prevederilor legislative ale Republicii Moldova în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia

20 Decizie nr. 1 din 23.02.2016 privind aprobarea Regulamentului de funcționare a grupului de lucru pentru asigurarea, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității UTA Găgăuzia și a prevederilor legislative ale Republicii Moldova în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia. / parlament.md /http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=I0Ticx0asAg%3d&tabid=237&language=ro-RO

21 Decizie nr. 2 din 23.02.2016 privind aprobarea duratei sesiunilor de lucru a Grupului de lucru pentru asigurarea, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității UTA Găgăuzia și a prevederilor legislative ale Republicii Moldova în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia. / parlament.md

22 Decizie nr. 30 din 28.06.2016 privind aprobarea Raportului privind activitatea Grupului de lucru pentru asigurarea, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității unității teritoriale autonome Găgăuzia și a prevederilor legislative ale Republicii Moldova în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia, pentru semestrul I, 2016. /parlament.md

* Discuțiile pe tema organizări și activității grupului de lucru nu sunt luate în calcul din această perspectivă, fiindcă au stabilit regulile de funcționare, măsuri de consolidare a capacităților grupului de lucru

**TABEL 2.** *Deciziile adoptate de grupul de lucru după domeniu*

| *Categoria deciziilor adoptate* | *Nr. deciziei adoptate (în total - 24)* |
|---|---|
| **Organizare și activitatea grupului de lucru** | nr. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 26, 30 (în total - 8) |
| **Social-economică** | nr. 9, 19, 23, 27, 28, 29 (în total - 6) |
| **Fondurile naționale (rutier, mediu, dezvoltare regională)** | nr. 7, 8, 10, 20, 21, 22 (în total - 6) |
| **Procesul legislativ** | nr. 24, 31, 32 (în total - 3) |
| **Domeniul justiției** | nr. 25 (în total - 1) |

**Sursa:** Raporturile Parlamentului cu UTAG, http://parlament.md

Regională (ADR) UTA Găgăuzia cu centrul de reședință în municipiul Comrat. Drept urmare a acestui fapt, ADR din regiunea găgăuză a fost eligibilă pentru finanțarea proiectelor din Documentul Unic de Program pentru anii 2017-2020.

Au fost aprobate două proiecte de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative. În primul rând, ne referim la inițiativa de completare a art. 27 din Legea nr.344-XIII din 23.12.1994 privind statutul special al Găgăuziei (GăgăuzYeri).[23] Acest proiect are menirea de a atenua temerile politicienilor găgăuzi privind inițiativele de modificare a Legii nr.344-XIII din 23.12.1994 fără avizul pozitiv al Adunării Populare din regiunea autonomă. Astfel, potrivit acestui proiect, avizul pozitiv se adoptă prin hotărârea Adunării Populare cu votul majorității deputaților aleși.

Al doilea proiect de lege propune mai multe modificări și completări la Legea nr.436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publica locală.[24] Acest proiect introduce noțiunea de „autorități ale administrației publice locale de nivel special", fiind un răspuns la una dintre principalele solicitări ale reprezentanților autonomiei găgăuze de a face deosebire dintre autoritățile administrației publice de nivelul II și regiunea autonomă în cadrul legal al Republicii Moldova.

Evidențiem și importanța ședințelor tematice ale grupului de lucru, la care participă donatorii pentru a evita suprapunerea programelor de sprijin al regiunii găgăuze, dar și pentru a se informa despre cele mai importante necesități ale autonomiei. Aceste ședințe sunt importante, deoarece asigură accesul la informație și pot influența procesul de luare a deciziilor pentru a echilibra sistemul de alocare financiară.

Cu referire la cele 2 recomandări de mai sus, există problema sprijinului politic în Parlament, deoarece Partidul Liberal, care face parte din componența majorității parlamentare, a refuzat să acorde votul necesar pentru adoptarea acestor legi, invocând că sprijinul dat acestui proiect de lege ar avea repercusiuni negative asupra imaginii partidului în rândul alegătorilor săi. Cu toate acestea, este important de a adopta recomandările propuse pentru a demonstra funcționalitatea acestui grup.

De asemenea, evidențiem și problema mecanismului de control asupra implementării deciziilor adoptate de acest grup de lucru. Cu alte cuvinte, chiar dacă se adoptă multe decizii importante, există anumite probleme ce țin de implementarea acestora. Drept exemplu poate servi situația legată de implementarea Deciziei nr. 25 privind rezervarea a 10 locuri în cadrul Institutului Național de Justiție pentru anul 2016 în scopul instruirii a 5 judecători și 5 procurori din UTA Găgăuzia.

Mai multe hotărâri adoptate de acest grup de lucru au vizat realocarea de resurse financiare din fondurile de stat și creditele internaționale, înființarea unei Agenții pentru Dezvoltare Regională în regiune și promovarea unui program de dezvoltare socio-economică pe o perioadă de patru ani a autonomiei găgăuze.

O problemă cu referire la grupul de lucru menționată de reprezentanții găgăuzi în acest grup ține de legătura dintre fracțiunile parlamentare și reprezentanții acestora în grupul interparlamentar. Este vorba despre aspectele ideologice ale reprezentanților grupului care influențează activitatea acestui grup. Ne referim atât la procesul de discuții cât și la cel de adoptare a deciziilor în cadrul grupului și, ulterior, în Parlamentul Republicii Moldova. Drept exemplu poate fi adusă situația celor două recomandări care au fost adoptate de grupul de lucru dar nu au fost votate de Parlament.

Succesul grupului de lucru depinde foarte mult de pregătirea profesională a membrilor acestuia. Ar fi oportun de creat o comisie cu statut permanent for-

[23] Decizie nr. 31 din 28.06.2016 privind aprobarea proiectului de Lege pentru completarea articolului 27 din Legea nr.344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul special al Găgăuziei (Găgăuz-Yeri). /parlament.md

[24] Decizie nr. 32 din 28.06.2016 privind aprobarea proiectului de Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative. /parlament.md

mată din experţi în locul acestei structuri. O astfel de instituţie ar exclude factorul ideologic din cadrul grupului de lucru şi ar constitui un element important în realizarea obiectivelor propuse pentru activitatea grupului de lucru. O astfel de structură ar avea potenţialul de a detensiona toate problemele complicate care ar putea să apară între autorităţile regionale şi cele naţionale în problemele care vizează interesele regiunii. Potrivit declaraţiilor unui deputat din Adunarea Populară, această comisie ar avea rolul de a amortiza, prin discuţii, consecinţele unor decizii sensibile înainte de a fi adoptate la nivel naţional.

# Situaţia economico-financiară în UTAG

Factorul economico-financiar constituie unul din subiectele sensibile în relaţia dintre autonomia găgăuză şi autorităţile centrale. Reprezentanţii autonomiei găgăuze evidenţiau ideea extinderii categoriilor de venituri ale bugetului central al unităţii teritoriale autonome cu statut juridic special, instituţionalizarea Regiunii de dezvoltare UTA Găgăuzia şi transferarea mai multor mijloace financiare pentru investiţiile capitale. În acest context, ne vom referi în mod prioritar la relaţia finanţelor publice din perspectiva prevederilor legale dar şi a transferurilor, granturilor, mijloacelor speciale şi a fondurilor speciale, precum şi la situaţia economică a regiunii autonome în general.

Extinderea categoriilor de venituri ale bugetului unităţii teritoriale autonome a constituit una din cerinţele principale ale reprezentanţilor UTAG faţă de autorităţile centrale. Responsabilii din autonomie fac referinţă la articolul 18, alin. 1 al Legii „Despre statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri)" din 1994 care stabileşte că bugetul autonomei este format din toate tipurile de vărsăminte stabilite de legislaţia Republicii Moldova şi de Adunarea Populară.

În acest context, unii reprezentanţi ai autonomiei au solicitat de a transfera în bugetul UTA Găgăuziei 5% (ceea ce corespunde aproximativ cotei populaţiei din regiune din numărul populaţiei Republicii Moldova) din totalul acumulărilor din taxele vamale. Este o idee care nu poate fi acceptată de către autorităţile centrale, fiindcă, din punct de vedere economic, acest tip de impozit nu reprezintă o sursă de formare a bugetelor locale. Practica internaţională demonstrează că acest tip de impozit este o sursă de alimentare a bugetului de stat.

Potrivit datelor din tabelul nr.1, bugetul UTAG a constituit circa 4,5% din totalul bugetelor unităţilor administrativ-teritoriale din Republica Moldova. Evidenţiem că acest indicator este, în linii generale, proporţional cu numărul populaţiei care locuieşte în autonomia găgăuză, unde, conform datelor recensământului din 2014, au fost înregistraţi 135 mii locuitori.

Vorbind despre structura veniturilor bugetului central al UTAG, menţionăm că autonomia găgăuză se bucură de un tratament legislativ special în raport cu celelalte unităţi administrativ-teritoriale din Republica Moldova. Avem în vedere faptul că impozitul pe venitul persoanelor fizice, impozitul pe venitul persoanelor juridice, taxa pe valoarea adăugată la mărfurile produse şi la serviciile prestate pe teritoriul unităţii teritoriale autonome cu statut juridic special şi accizele la mărfurile supuse accizelor, fabricate pe teritoriul

**TABELUL 3.** *Dinamica cheltuielilor publice locale*

| Denumirea indicatorului | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Bugetele unităţilor administrativ-teritoriale (BUAT), în total pe ţară, mln. lei** | 8150 | 8920 | 9537 | 11347 | 11518 |
| inclusiv, bugetul UTAG | 337 | 383 | 404 | 459 | 511 |
| **Cota parte a bugetului UTAG în total cheltuieli BUAT, %** | 4,14 | 4,29 | 4,24 | 4,04 | 4,44 |
| **Cota parte a populaţiei UTAG în total populaţia Republicii Moldova** | 4,5 | 4,5 | 4,5 | 4,5 | 4,5 |

**Sursa:** Direcţia Generală de dezvoltare economică, comerţ, servicii şi relaţii externe a UTAG

unității teritoriale autonome cu statut juridic special colectate pe teritoriul regiunii găgăuze rămân în totalitate în bugetul central al UTAG comparativ cu alte unități teritorial-administrative în cazul cărora sunt prevăzute doar defalcări de la impozitul pe venitul persoanelor fizice. Acestea constituie 75% din volumul total colectat pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective pentru bugetele satelor (comunelor) și orașelor (municipiilor), cu excepția orașelor-reședință de raion, 20% pentru bugetele orașelor-reședință de raion și 25% pentru bugetele raionale. La categoriile indicate adăugăm și 50% din volumul total colectat pe teritoriul unității teritoriale autonome din taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova. Acest cuantum de 50% este prevăzut și în raport cu bugetele raionale.

**DIAGRAMA 1.** *Structura veniturilor bugetului UTAG*

**Sursa:** Direcția Generală de dezvoltare economică, comerț, servicii și relații externe a UTAG

Conform datelor acestui tabel, observăm că transferurile de la bugetul de stat constituie circa 58,9% din veniturile bugetului autonomiei găgăuze. Acest fapt se produce în ciuda avantajelor bugetare de care se bucură autonomia (TVA, accize, impozitul pe venitul persoanelor juridice și fizice). Totodată, observăm o descreștere a veniturilor proprii. Potrivit Legii bugetului de stat din 2011 și până în 2015, suma transferurilor de la bugetul de stat a crescut de la circa 200 milioane lei în 2011 la aproximativ 300 milioane lei în 2015.

Observăm că cota veniturilor proprii este pe locul III în structura veniturilor bugetului UTAG, înregistrând o tendință de descreștere în ultimii doi ani ai perioadei de referință.

În ceea ce privește nivelul de trai al locuitorilor acestei regiuni, autonomia găgăuză rămâne în continuare una din regiunile cu cel mai scăzut nivel de trai în raport cu media națională.

Din 2011 până în 2015 constatăm o creștere constantă a salariului mediu în regiunea autonomă, crescând de la 2316.5 lei în 2011 până la 3,553 lei în 2015. Este o creștere cu o medie de circa 300 de lei anual. În 2015 a fost marcată cea mai mare creștere a salariilor, care nu s-a reflectat și în creșterea veniturilor populației ca urmare a devalorizării monedei naționale la sfârșitul anului 2014 și la începutul anului 2015.

Salariul mediu în UTAG este mai mic decât salariul mediu în Republica Moldova, constituind în 2015 circa 77% din media salariului național. Chiar dacă în termeni procentuali diferența dintre salariul mediu în UTAG și cel mediu pe țară s-a redus în termeni procentuali, de la 72% în 2011 la

**DIAGRAMA 2.** *Salariul mediu în UTAG în 2011-2015 (lei)*

**Sursa:** BNS

77% în 2015, această creștere medie anuală de 1%, dacă va fi menținută, nu este suficientă pentru a acoperi decalajul pe termen scurt și mediu din perspectiva salariului mediu pe economie în Republica Moldova.

Referitor la contextul social-economic, trebuie accentuate două idei importante. În primul rând, autonomia găgăuză trebuie să fie sprijinită prin diferite programe sau politici guvernamentale pentru a depăși situația de subdezvoltare economică și socială. Evident, trebuie de menționat că toate regiunile Republicii Moldova sunt subdezvoltate în raport cu standardele europene. Totuși, indicatorii economici din UTAG ne demonstrează că această regiune este sub media de dezvoltare pe țară la mai multe capitole.

În al doilea rând, accentuăm că autonomia găgăuză este mult mai avantajată decât alte unități teritoriale administrative din perspectiva defalcărilor de la impozite și taxe de stat menționate mai sus. De asemenea, a fost creată ADR Găgăuzia și, drept urmare, în autonomia găgăuză vor fi implementate 5 proiecte conform Documentului Unic de Program în perioada 2016-2020.

# Concluzii și recomandări

Relațiile dintre autoritățile centrale și cele din regiunea autonomă au trecut prin mai multe etape de dezvoltare. Perioadele s-au succedat de la stări când Chișinăul acorda foarte puțină atenție evenimentelor din regiune până la implicarea dură a autorităților centrale care au determinat demisia în 2002 a ex-başkanului UTAG, Dumitru Croitor. Implicarea politicienilor de la Chișinău în luptele interne din regiunea autonomă în 2013 precum și apropierea Republicii Moldova de Uniunea Europeană au determinat apariția unui nou conflict dintre autoritățile centrale și cele din autonomia găgăuză care a culminat cu organizarea referendumurilor din 2 februarie 2014. Această situație a necesitat o nouă abordare a Chișinăului în raport cu regiunea găgăuză. Deși este prematur de a afirma că problemele existente au fost rezolvate prin intermediul unor politici, totuși, putem concluziona următoarele:

- A fost creat un cadru instituționalizat de discuții format din deputați ai Parlamentului Republicii Moldova și deputați ai Adunării Populare pentru delimitarea competențelor UTAG în cadrul normelor constituționale ale Republicii Moldova. Acest format de discuții constituie un element important pentru stabilirea unui dialog dintre autoritățile centrale și cele regionale. Un astfel de dialog este important pentru a discuta cele mai stringente probleme în relațiile dintre ambele părți.

- Grupul de lucru creat a reușit să adopte mai multe hotărâri cu caracter de recomandare dar și să determine stimularea unor procese importante pentru bunăstarea social-economică a regiunii autonome, precum realocările de resurse financiare din fondurile de stat și creditele internaționale și înființarea unei Agenții de Dezvoltare Regională în autonomie. Cea din urmă s-a soldat cu aprobarea a 5 proiecte de dezvoltare regională în autonomia găgăuză în perioada 2017-2020.

- Au fost adoptate cu titlu de recomandare două proiecte de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislativ cu scopul de a atenua temerile politicienilor găgăuzi în privința inițiativelor de modificare a Legii nr.344-XIII din 23.12.1994 fără avizul pozitiv al Adunării Populare din regiunea autonomă. Astfel, potrivit unuia dintre aceste proiecte, avizul pozitiv se adoptă prin hotărârea Adunării Populare cu votul majorității deputaților aleși. Al doilea proiect introduce noțiunea de „autorități ale administrației publice locale de nivel special”, fiind un răspuns la una dintre principalele solicitări ale reprezentanților autonomiei găgăuze de a stabili deosebirea dintre autoritățile administrației publice de nivelul II și regiunea autonomă în cadrul legal al Republicii Moldova.

- Remarcăm că autoritățile centrale nu au micșorat veniturile din TVA și accize ale UTAG (au rămas la cota de 100%), după cum remarcau unii reprezentanți ai autonomiei în 2014, ci, dimpotrivă, au stabilit că impozitul pe venitul persoanelor juridice rămâne în totalitate în bugetul central al UTAG. La categoriile indicate adăugăm și 50% din volumul total colectat pe teritoriul unității teritoriale autonome din taxa pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova.

Recunoscând importanța activității grupului de lucru în stabilirea unui format de discuții și a rolului său în inițierea unor proiecte de dezvoltare social-economică, evidențiem existența unor constrângeri care tergiversează procesul de soluționare a disensiunilor existente dintre autoritățile centrale și cele regionale. În acest context, venim cu următoarele recomandări:

- Adoptarea de către Parlamentul Republicii Moldova a celor două proiecte de lege elaborate și adoptate în cadrul grupului de lucru. În lipsa unei finalități a activității grupului de lucru, este pusă la îndoială eficiența acestuia. De asemenea, în lipsa unor rezultate finale, nu este posibilă întărirea încrederii dintre autoritățile centrale și cele regionale.

- Reluarea activității grupului de lucru care nu s-a întrunit din iunie 2016. Lipsa întrunirilor pune la îndoială însăși oportunitatea funcționării acestei structuri. Relansarea discuțiilor trebuie să aibă loc în baza unui spectru de subiecte care pot fi ușor agreate de ambele părți (din domeniul culturii, de exemplu). O astfel de abordare ar trebui să genereze un efect de spill-over în tematica găgăuză.

- Considerăm oportună ideea creării, pe termen mediu, a unui grup de lucru din experți care să elaboreze o listă a legilor care trebuie modificate, inclusiv legea privind statutul juridic special al autonomiei găgăuze. Delimitarea atribuțiilor UTAG în conformitate cu Constituția Republicii Moldova poate fi asigurată prin modificarea Legii din 1994 privind statutul juridic special al autonomiei găgăuze. Rezolvarea acestui subiect depinde de modul în care această platformă de dialog va funcționa, inclusiv din perspectiva finalității recomandărilor adoptate de acest grup. De asemenea, formarea unui grup permanent din experți ar evita ideologizarea activității sale.

- Autoritățile centrale trebuie să dezvolte și să sprijine în continuare diferite programe sau proiecte de infrastructură și de dezvoltare social-economică a regiunii găgăuze. Acest fapt se impune din cauza problemelor social-economice cu care se confruntă autonomia găgăuză, fiind una din cele mai sărace regiuni din Republica Moldova

# Referințe bibliografice:


1. Decizia din 06 ianuarie 2017 a Curţii Supreme de Justiţie a Republicii Moldova, http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=33902
2. Decizia din 06 ianuarie 2017 a Curţii Supreme de Justiţie a Republicii Moldova, http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=33902
3. Decizie nr. 1 din 23.02.2016 privind aprobarea Regulamentului de funcționare a grupului de lucru pentru asigurarea, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității UTA Găgăuzia şi a prevederilor legislative ale Republicii Moldova în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia. /parlament.md /http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=I0Ticx0asAg%3d&tabid=237&language=ro-RO
4. Decizie nr. 2 din 23.02.2016 privind aprobarea duratei sesiunilor de lucru a Grupului de lucru pentru asigurarea, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității UTA Găgăuzia şi a prevederilor legislative ale Republicii Moldova în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia. /parlament.md
5. Decizie nr. 30 din 28.06.2016 privind aprobarea Raportului privind activitatea Grupului de lucru pentru asigurarea, în cadrul normelor constituţionale, a funcţionalităţii unităţii teritoriale autonome Găgăuzia și a prevederilor legislative ale Republicii Moldova în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia, pentru semestrul I, 2016. /parlament.md
6. Decizie nr. 31 din 28.06.2016 privind aprobarea proiectului de Lege pentru completarea articolului 27 din Legea nr.344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul special al Găgăuziei (Găgăuz-Yeri). /parlament.md
7. Decizie nr. 32 din 28.06.2016 privind aprobarea proiectului de Lege pentru modificarea şi completarea unor acte legislative. /parlament.md
8. Funcţionarea instituţiilor sociale, economice și politice în Găgăuzia./ http://piligrim-demo.org.md/wp-content/uploads/2017/03/Opinion-poll-Gagauzia_2017.pdf
9. Hotărâre nr. 206 din 20.11.2015 a Parlamentului Republicii Moldova privind crearea grupului de lucru pentru asigurarea, în cadrul normelor constituționale, a funcționalității unității teritoriale autonome Găgăuzia şi a prevederilor legislative ale Republicii Moldova în raport cu statutul special al UTA Găgăuzia
10. Hotărârea Curţii de Apel din Comrat, https://cacm.instante.justice.md/apps/pdf_generator/base64/create_pdf.php
11. http://piligrim-demo.org.md/noutati/pat-elections-2016-candidates/
12. Legea Parlamentului Republicii Moldova nr. 344 din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). Publicat: 14.01.1995 în Monitorul Oficial Nr. 3-4
13. Legea Parlamentului Republicii Moldova nr. 344 din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). Publicat: 14.01.1995 în Monitorul Oficial Nr. 3-4
14. Members of Moldovan Parliament and Gagauzia People's Assembly adopt first legislative initiatives./ cmi.fi
15. Oazu Nantoi, Vasile Cantarji, Igor Boţan, Anatol Gremalschi, Mihail Sirkeli./ Moldova între Est și Vest: viziuni din Găgăuzia și Taraclia. IPP, 2016
16. Regulamentul UTAG nr. 28-XXX/1 din 1998
17. Власти Гагаузии осудили запрет на въезд в Молдову российским журналистам, http://gagauzinfo.md/index.php?newsid=18456
18. Додон в Москве: переломный момент для российско-молдавских отношений, http://www.vesti.ru/doc.html?id=2844044
19. Ирина Влах сообщила главе Евросовета, что Гагаузия не приемлет проекта евроинтеграции страны, http://gagauzinfo.md/index.php?newsid=17909
20. После подписания соглашения об ассоциации с ЕС жизнь граждан Молдовы не улучшилась, заявили в НСГ, http://gagauzinfo.md/index.php?newsid=19254
21. Промежуточный отчёт: 21 июня – 31 октября 2016 года./ http://piligrim-demo.org.md/wp-content/uploads/2016/11/Piligrim-Demo_PAG-Elections_Intermediary-report_rus.pdf
22. Список депутатов Народного Собрания Гагаузии VI-го созыва, http://halktoplushu.md/index.php/rukovodstvo/spisok-deputatov-vi-sozyva
23. Эксперт прокомментировал нежелание депутатов НСГ объединяться во фракции. / http://gagauzinfo.md/index.php?newsid=32442
24. Язык подвел. Почему ушел в отставку спикер Парламента Гагаузии. / http://newsmaker.md/rus/novosti/yazyk-podvel-pochemu-ushel-v-otstavku-spiker-parlamenta-gagauzii-29885

## Fundația Friedrich Ebert (FES)

Fundația Friedrich Ebert (FES) este o fundatei politică social-democrată germană scopurile căreia sunt promovarea principiilor și fundamentelor democrației, a păcii, înțelegerii și cooperării internaționale. FES își îndeplinește mandatul în spiritul democrației sociale, dedicându-se dezbaterii publice și găsirii, într-un mod transparent, de soluții social-democrate la problemele actuale și viitoare ale societății. Cu Republica Moldova, Fundația Friedrich Ebert și-a început colaborarea în anul 1994 prin intermediul Biroului Regional de la Kiev, iar din octombrie 2002, la Chișinău activează un birou permanent al Fundației.

**ADRESA DE CONTACT:**
Officiu Republica Moldova,
Chisinau, bd. Banulescu Bodoni 14/1, et.2, 2012,
Republica Moldova
**Telefon:** (373-22) 88 58 30
**Fax:** (373-22) 85 58 31
**E-Mail:** fes@fes-moldova.org
www.fes-moldova.org

## IDIS „Viitorul”

reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiative publice, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică și socială, 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.

Opiniile exprimate aparțin autorilor. Nici Administrația IDIS „Viitorul” și nici Consiliul Administrativ al Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul” nu poartă răspundere pentru estimările și opiniile prezentate în cadrul acestei publicații.
Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați direct Serviciul de Presă și Comunicare Publică al IDIS „Viitorul”. Persoana de contact: Victor Ursu - ursu.victoor@gmail.com,

**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

Ediție îngrijită și coordonată de **Viorica ANTONOV**, Directoare de Programe Sociale, IDIS „Viitorul”
Peer Review: **Veaceslav BERBECA**, expert în economie

*Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestui Studiu trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul” și Friedrich-Ebert-Stiftung*