



MOLDOVA și UE în contextul
Politicii Europene de Vecinătate

Realizarea Planului de Acțiuni UE-MOLDOVA

(februarie 2005 - ianuarie 2008)

Realizarea
Planului de Acțiuni
UE-MOLDOVA

MOLDOVA și UE în contextul
Politicii Europene de Vecinătate

Realizarea Planului de Acțiuni UE-MOLDOVA

(februarie 2005 - ianuarie 2008)

Chișinău, 2008

CZU 327(478)+061.1(082)

M87

Lector: *Ana Bălăţel*

Coperta: *Mihai Bacinschi*

Tehnoredactare: *Sergiu Vlas*

Acest volum a apărut în cadrul proiectului „Planul de Acţiuni UE-Moldova: document accesibil publicului (Ediția a II-a)”, realizat de către Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT și EXPERT-GRUP, cu sprijinul financiar al Fundației Soros-Moldova.

Moldova și UE în contextul Politicii Europene de Vecinătate.

Realizarea Planului de Acţiuni UE-Moldova (februarie 2005 – ianuarie 2008)

Volum editat de Sergiu Bușcaneanu

La apariția publicației au mai contribuit: Igor Boțan

Alexandru Gamanjii

Iurie Gotișan

Corneliu Gurin

Alex Oprunenco

Ana Popa

Valeriu Prohnițchi

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

Moldova și UE în contextul Politicii Europene de Vecinătate; Realizarea Planului de Acțiuni UE-Moldova (febr. 2005-ian. 2008)/ Asoc. pentru Democrație Participativă ADEPT; EXPERT-GRUP; red.: Ana Bălăţel – Ch.: Arc, 2008. (F.E.-P. „Tipogr. Centrală”). – 180 p.

ISBN 978-9975-61-454-2

1600 ex.

327(478)+061.1(082)

M87

Opiniile exprimate în această publicație nu reprezintă în mod neapărat punctul de vedere al instituției finanțatoare.

© Asociația ADEPT, EXPERT-GRUP, 2008.

Toate drepturile rezervate.

ISBN 978-9975-61-454-2

M-157-323

PREFAȚĂ	7
Capitolul I – POLITICA EUROPEANĂ DE VECINĂTATE.....	11
1. Raționamentele formulării PEV	11
2. Evoluția PEV	13
Capitolul II – MOLDOVA ÎN CONTEXTUL LANSĂRII PEV.	
PLANUL DE ACȚIUNI UE-MOLDOVA	21
1. Percepții și speranțe legate de PEV	21
2. PAUEM – prezentare generală	21
3. Valoarea adăugată a PAUEM.....	25
Capitolul III – IMPLEMENTAREA PAUEM:	
DOI PAȘI ÎNAINTE ȘI UNUL ÎNAPOI	33
1. Dialogul politic și instituțiile democratice	33
2. Sistemul judiciar.....	60
3. Consolidarea capacității administrative	78
4. Conflictul transnistrean	100
5. Dezvoltare și reforme economice.....	118
6. Dezvoltare și reforme sociale.....	126
7. Comerțul internațional	138
8. Climatul de afaceri	146
9. Instituțiile pieței	153
10. Frontiera, migrația și traficul de ființe umane.....	154

Capitolul IV – MONITORIZAREA PROCESULUI

DE IMPLEMENTARE A PAUEM 168

1. Monitorizarea guvernamentală 168
2. Monitorizarea din partea Comisiei Europene 169
3. Rapoartele societății civile 170

Capitolul V – PERSPECTIVELE RELAȚIEI MOLDOVA-UE 172

CONCLUZII..... 175

Lucrarea de față apare cu prilejul încheierii termenului de trei ani stabilit inițial pentru implementarea Planului de Acțiuni UE-Moldova (PAUEM). În perioada de referință a avut loc un șir de evenimente, unele neprevăzute atât pentru evoluțiile interne din UE, cât și pentru partenerii acesteia. Ultimul lucru s-a răsfrânt în mod direct asupra evoluției Politicii Europene de Vecinătate (PEV), care a influențat semnificativ așteptările inițiale și comportamentul țărilor asupra cărora a fost ținută PEV.

Monitorizarea implementării PAUEM a reliefat un șir de fenomene importante legate de realizările și impedimentele întâmpinate, dar nu sugerează nicidecum potențialele evoluții europene vizavi de Republica Moldova. Stabilirea criteriilor de monitorizare și estimare pe interior și exterior din partea Comisiei Europene a fost lăsată, mai degrabă, pe seama bunului simț. De aceea, privite în context regional, evoluțiile din Republica Moldova nu pot evita o raportare la experiența implementării Planului de Acțiuni UE-Ucraina și la succesiunea relațiilor bilaterale ale vecinilor noștri din vest și est, dată fiind importanța Ucrainei pentru stabilitatea regională la hotarele UE, în special, pentru reglementarea transnistreană. Cum Republica Moldova a ezitat să-și adopte concepții și strategii noi pentru politica sa externă și de securitate, adaptându-le la noile realități, ea, pur și simplu, nu dispune de alte puncte de referință pentru comportamentele sale, decât de cele stabilite de UE, pe de o parte, și Ucraina, pe de altă parte. Deocamdată, din comportamentul Ucrainei am putut desprinde că miza ei europeană este strâns corelată cu cea euroatlantică. Ultimul factor dă pondere suplimentară aspirațiilor proeuropene ale Ucrainei, dar și reacțiilor de răspuns din partea UE. Prin această optică, Republica Moldova se pre-

zintă, mai degrabă, drept o enclavă contextual proeuropeană, decît un actor conștient și activ în atingerea scopurilor prestabile.

Revenind la evoluțiile interne, putem afirma că monitorizarea implementării PAUEM a înregistrat o atenuare accentuată a așteptărilor, inițial exagerate, ale autorităților, dar și ale întregii clase politice față de potențialul mobilizator al PAUEM și al impactului asupra evoluțiilor integraționiste ulterioare. Aceasta s-a întîmplat în pofida startului promițător, legat de votarea consensuală a deputaților Parlamentului Republicii Moldova, la 24 martie 2005, a *Declarației cu privire la parteneriatul politic pentru realizarea obiectivelor integrării europene*, practic, la doar o lună după semnarea PAUEM, la 22 februarie 2005. Este regretabil că s-a ratat momentul optim de a transforma ideea de integrare europeană în *idee de consolidare națională*, în pivot central în jurul căruia s-ar desfășura lupta forțelor politice, în sensul clarificării care dintre ele ar putea promova mai lesne integrarea europeană.

Cauzele externe și interne ale diminuării impactului politicilor europene de a consolida societatea moldovenească sînt știute. În contrast cu acțiunile și „momelele” mobilizatoare de care au avut parte statele Europei Centrale și de Est în cadrul Acordurilor Europene, Republica Moldova a avut parte de mesaje de încurajare și consolare, ambalate într-un limbaj diplomatic și amplasate într-un context de intenții din partea UE de a „consolida” și „revigora” PEV. Dar și mesajele implicite din partea UE referitoare la estimarea progreselor în implementarea PAUEM au fost destul de elocvente. Nu e nevoie de capacități analitice excepționale pentru a interpreta mesaje de genul: „gradul de implementare a PAUEM este la nivelul resimțit de simplii cetățeni moldoveni”; „înainte de a invoca necesitatea unor noi documente ce ar consacra relațiile Republicii Moldova cu UE trebuie să se conștientizeze că nu există limite pentru autoperfecționare în cadrul PAUEM”; „Republica Moldova a realizat succese impresionante la toate capitolele cu excepția independenței justiției, libertății mass-mediei, respectării drepturilor omului, luptei împotriva corupției și creării unui climat investițional atractiv”; „Republica Moldova adoptă legi foarte bune, dar le implementează prost” etc. După astfel de estimări, nu se trag alte concluzii decît că: Republica Moldova are o capacitate

administrativă foarte slabă, altfel cum ar putea fi interpretat faptul că legile bune sînt implementate prost? Singura explicație alternativă ar fi că nu există voință politică pentru o implementare adecvată a legislației bune, ba dimpotrivă, există interes pentru comportamente neconforme politicilor declarate proeuropene. Nu există alte explicații pentru remarcile demnitarilor europeni, dar și pentru observațiile din rapoartele de monitorizare referitoare la influența factorului politic asupra justiției și administrației, controlul și manipularea prin mass-media, subminarea corectitudinii procesului electoral. Pentru înlăturarea deficiențelor în domeniile respective e nevoie să se renunțe la imixtiunea abuzivă din partea guvernării. Concluzia generală asupra angajării guvernării în implementarea PEV este că scopul menținerii la putere prevalează asupra scopului general – apropierea cît mai eficientă a Republicii Moldova de standardele UE. Probabil, acest factor a și determinat diminuarea potențialului ideii de integrare europeană ca *idee de consolidare națională*.

În pofida celor menționate mai sus, implementarea PAUEM a oferit totuși numeroase ocazii pentru angajarea publică a responsabilității guvernării în promovarea unor obiective foarte specifice, precum și pentru monitorizarea, din partea organizațiilor societății civile și a unui șir de instituții internaționale specializate, a modalităților în care guvernarea își onorează aceste angajamente. În acest sens, unul dintre prilejuri s-a referit la modalitățile de cooperare a instituțiilor publice cu organizațiile societății civile, punînd în evidență faptul că acest gen de cooperare poate evolua în Republica Moldova, mai degrabă, sub presiunea unor angajamente față de partenerii europeni. Chiar dacă au existat mai multe dificultăți, cel puțin Parlamentul RM și Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene au reușit să avanseze în cooperarea cu societatea civilă, deși modalitatea în care s-a realizat cooperarea a relevat și capacitatea foarte slabă a acesteia din urmă de a fi eficientă în procesul de cooperare. Preferința organizațiilor societății civile pentru rolul „cîinilor de pază” în detrimentul rolului de parteneri egali și competenți rezidă, probabil, în gradul de calificare și experiența acestora.

Implementarea PAUEM a reprezentat, cu certitudine, un efort de modernizare a Republicii Moldova. Oricare ar fi nivelul de estimare a gradului de implementare a PAUEM, el este unul pozitiv, chiar dacă este, în același timp, insuficient. În astfel de circumstanțe, este de onoare exponenților clasei politice moldovenești, care a semnat *Declarația cu privire la parteneriatul politic pentru realizarea obiectivelor integrării europene*, să continue reformarea și modernizarea societății în vederea atingerii standardelor UE. Discrepanța dintre nivelul de modernizare atins de Republica Moldova și standardele minime ale UE impune ca forțele politice moldovenești să-și refacă agende, punând accentul nu atât pe subtilitățile de ordin doctrinar, cât pe necesitatea stringență de depășire a handicapurilor. Din acest punct de vedere, imperativul primar al luptei politice democratice ar trebui să se reducă la competiția de optimizare a vitezei și costurilor depășirii acestora, alt scop demn de atenția cetățenilor lipsind, pur și simplu.

Capitolul I

POLITICA EUROPEANĂ DE VECINĂTATE

1. RAȚIONAMENTELE FORMULĂRII PEV

PEV reprezintă pentru UE, în termeni practici, o cale de a asigura trei priorități de politică externă cu privire la vecinătatea ei: să stea departe de noi valuri de extindere pe termen scurt și mediu; diminuarea problemelor din vecinătate și protejarea ei de efectele acestor probleme; și transformarea statelor vecine în conformitate cu valorile europene („europenizarea“).

În lumina acestui pragmatism al UE, PEV poate fi calificată drept o alternativă a extinderii UE. Pe bună dreptate se constată că PEV a fost lansată ca rezultat al „oboselii extinderii“ UE. În același timp, chiar dacă nu ține de extindere, cel puțin deocamdată, PEV nu încheie ușa țărilor europene care ar putea, la un anumit moment în viitor, să solicite aderarea la UE¹.

În legătură cu acest raționament, totuși cel mai important motiv pentru care PEV a fost concepută reprezintă interesele de securitate ale unei UE largite². Fondarea PEV a pornit de la pre-

¹ Verheugen, G. (2004), *The European Neighbourhood Policy*, Speech/04/141, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/04/141&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>; Ferrero-Waldner, B. (2004), *Press Conference to launch first seven Action Plans under the European Neighbourhood Policy*, Speech/04/529, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/ferrero/2004/sp04_529.htm.

² Stetter, S. (2005), 'Theorising the European Neighbourhood Policy: Debordering and Rebordering in the Mediterranean', *EUI Working Papers*, RSCAS nr. 34, http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/05_34.pdf; Scott, J. W. (2005), 'The EU

misa că „ajutînd vecinii noștri ne ajutăm pe noi înșine”³. Strategia de Securitate Europeană din decembrie 2003 face trimitere la același interes strategic al UE și declară „fortificarea securității în vecinătate” drept unul din cele trei obiective strategice ale UE⁴.

Un alt aspect important al PEV este dimensiunea ei de „europenizare”. UE încearcă să „europenizeze” nu doar comunitatea statelor membre, dar și spațiul din jurul ei. PEV poate fi văzută ca „o formă de guvernare externă”, care constă în extinderea valorilor, standardelor și politicilor UE, evitînd totodată accesul la instituțiile sale fundamentale. Felul în care UE acționează amintește într-o oarecare măsură de strategia pe care aceasta a folosit-o în timpul extinderii sale. UE utilizează în articularea PEV anumite instrumente derivate din procesul de preaderare, inclusiv Planurile de Acțiuni, cu elemente de condiționalitate, monitorizare regulată pentru a se ajunge la o integrare, bazată pe modelul Zonei Economice Europene (ZEE), ceea ce ar însemna „pe cît de mult posibil aproape de UE, dar fără calitatea de membru”. Cu toate acestea, mai mulți observatori se întreabă dacă mecanismele de europenizare a statelor vecine prevăzute de PEV vor fi eficace în absența unei perspective europene drept țintă⁵.

and *Wider Europe: Toward an Alternative Geopolitics of Regional Co-operation?*, *Geopolitics*, 10, pp. 429-454.

³ Ferrero-Waldner, B. (2005), *The European Neighbourhood Policy: helping ourselves through helping our neighbours*, Speech/05/658, <http://www.europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/658&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

⁴ Solana, J. (2003), *A Secure Europe in a Better World* – European Security Strategy, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

⁵ Cremona, M. (2004), *The European Neighbourhood Policy: Legal and Institutional Issues*, http://iis-db.stanford.edu/pubs/20738/Cremona-ENP_and_the_Rule_of_Law.pdf; Lynch, D. (2004), *The European Neighbourhood Policy*, http://eurojournal.org/files/dov_prague.pdf.

2. EVOLUȚIA PEV

2.1. Originile PEV

Originile PEV datează de la începutul anului 2002, când câteva state nordice, în special Marea Britanie și Suedia, au solicitat Comisiei Europene să avanseze propuneri care să vizeze diminuarea efectelor excluderii Ucrainei, Moldovei și Bielorusiei din iminenta lărgire a UE. Drept urmare, în august 2002, Comisia și Înalțul Reprezentant pentru Politică Externă și Securitate Comună (PESC) au adresat Consiliului o scrisoare care exprima necesitatea unei „inițiative Europa lărgită” care să considere relațiile cu vecinii din est ai UE. La scurt timp, diferite instituții europene au reiterat succesiv această necesitate.

Consiliul pentru Afaceri Generale și Relații Externe (CAGRE) al UE a conchis la reuniunea sa din noiembrie 2002 că „extinderea reprezintă o oportunitate importantă de dezvoltare a relațiilor cu noii vecini ai UE, care trebuie să se bazeze pe valori politice și economice împărtășite”. CAGRE a subliniat, de asemenea, „necesitatea ca UE să formuleze o abordare ambițioasă, pe termen lung și complexă” pentru Ucraina, Moldova și Belarus „cu obiectivul promovării reformelor democratice și economice, dezvoltării durabile și a comerțului, contribuind astfel la asigurarea unei stabilități și prosperități mai mari dincolo de noile frontiere ale Uniunii”⁶. CAGRE a mai menționat că „inițiativa noua vecinătate” trebuie văzută în conjuncție cu angajamentul puternic al UE de a-și aprofunda cooperarea cu Rusia.

Consiliul European de la Copenhaga din decembrie 2002 a aprobat concluziile CAGRE și a adăugat că UE „rămîne determinată să evite noi linii de divizare în Europa” și a inclus statele

⁶ Consiliul UE (2002), *2463rd Meeting of the General Affairs and External Relations Council*, 14183/02 (Presse 350), 18 noiembrie, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/press_data/en/gena/73248.pdf.

sud-mediteraniene în „inițiativa noua vecinătate”. Consiliul European a salutat, de asemenea, intenția Comisiei și a Înalțului Reprezentant pentru PESC să pregătească propuneri mai detaliate pentru dezvoltarea acestei inițiative⁷.

2.2. Comunicarea *Europa lărgită*

La 11 martie 2003, Comisia Europeană a prezentat Comunicarea sa către Consiliul și Parlamentul European *Europa Lărgită – Vecinătatea: un nou cadru de relații cu vecinii noștri din est și sud*⁸.

În conformitate cu decizia Consiliului European de la Copenhaga, Comunicarea se referă la relațiile UE cu Algeria, Autoritatea Palestiniană, Belarus, Egipt, Federația Rusă, Iordania, Israel, Liban, Libia, Moldova, Maroc, Siria, Tunisia și Ucraina – țări care nu au perspectiva de a deveni membri ai UE. Comunicarea arată clar că „un răspuns la chestiunile practice puse de proximitate și vecinătate trebuie văzut separat de problema accederii în UE”. Totodată, documentul subliniază că scopul general al noii Politici de Vecinătate ar fi cooperarea cu țările partenere sus-menționate, pentru a întări procesul de reformă politică și economică, promovarea unei integrări economice mai strânse, dezvoltării durabile și pentru asigurarea suportului și asistenței politice.

Logica documentului este bine cunoscută: în schimbul unui progres concret demonstrând valori împărtășite și implementarea eficientă a reformelor politice, economice și instituționale, UE este dispusă să ofere vecinilor săi un șir de oportunități, pre-

⁷ Consiliul European din Copenhaga (2002), *Presidency Conclusions* (Par. 22-25), http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/73842.pdf.

⁸ Comisia Europeană (2003), *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, http://ec.europa.eu/comm/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf.

cum: integrare economică mai strânsă cu UE; acces pe piața internă a UE; relații comerciale preferențiale; liberalizarea circulației persoanelor, bunurilor, serviciilor și capitalului; cooperarea pentru prevenirea și combaterea riscurilor comune de securitate; implicare maximă în prevenirea conflictelor și managementul crizelor; eforturi sporite pentru promovarea drepturilor omului; integrarea în rețelele de transport, energie și telecomunicații; noi surse de finanțare etc.

Documentul stipulează că angajarea UE va fi progresivă și condiționată de realizarea reformelor prevăzute. Vor fi oferite beneficii noi în măsură să reflecte progresul făcut de fiecare țară parteneră în sistemul de reforme politice și economice. Progresivitatea și diferențierea sînt văzute astfel drept principii definitorii ale noii Politici de Vecinătate. În opoziție cu spiritul pozitiv al acestor principii, specialiștii în probleme europene relevă că *Europa lărgită* pune țări foarte diferite într-o singură „cutie”, fapt care ar putea conduce chiar la discriminare în loc de cooperare diferențiată⁹.

Principalele instrumente definite de Comunicarea *Europa lărgită* pentru abordarea relațiilor UE cu vecinii săi în cadrul noii Politici de Vecinătate sînt Planurile de Acțiuni. Pe lângă acestea, Comunicarea a configurat și un nou instrument financiar.

CAGRE a salutat în iunie 2003 Comunicarea *Europa lărgită* și a invitat Comisia să prezinte o altă comunicare asupra conceptului noului Instrument de Vecinătate. Consiliul European de la Thessaloniki din iunie 2003 a aprobat concluziile CAGRE.

⁹ Del Sarto, R. A. și Schumacher, T. (2005), ‘From EMP to ENP: What’s at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?’, *European Foreign Affairs Review*, 10, pp. 17-38.

2.3. Instrumentul European de Vecinătate și Parteneriat

În iulie 2003, Comisia Europeană a emis Comunicarea *Pavînd calea pentru un nou Instrument de Vecinătate*¹⁰. Documentul evaluează posibilitățile de creare a unui nou Instrument de Vecinătate. Avînd în vedere constrîngerile de timp în coordonarea dintre mai multe instrumente financiare – INTERREG, PHARE, TACIS, CARDS și MEDA – Comunicarea a propus adoptarea unei abordări în două trepte. O fază inițială pentru 2004-2006 a presupus îmbunătățirea coordonării dintre diferite instrumente financiare în cadrul legislativ și financiar existent atunci. În a doua fază, pentru perioada de după 2006, Comisia a propus un nou Instrument de Vecinătate care să se adreseze „provocărilor comune” identificate în Comunicarea *Europa lărgită*.

Consiliul European de la Bruxelles din octombrie 2003 a salutat Comunicarea privind noul Instrument de Vecinătate și a cerut Consiliului și Comisiei să dezvolte această inițiativă mai departe. Pe această bază, Comisia a realizat o analiză detaliată a elementelor pentru a fi incluse în cadrul mecanismului redenumit în Instrumentul European de Vecinătate și Parteneriat (IEVP). De asemenea, s-a decis că IEVP va încuraja integrarea economică și cooperarea politică dintre UE și vecinii săi, va promova dezvoltarea durabilă și reducerea sărăciei, se va adresa provocărilor de securitate și stabilitate existente în proximitatea geografică a UE și va sprijini implementarea Planurilor de Acțiuni.

UE a aprobat suma de 11 181 mln euro disponibilă pentru IEVP în perspectiva financiară 2007-2013. Resursele prevăzute pentru IEVP constituie doar 15% din cheltuielile prevăzute pentru politica externă a UE, care, la rîndul lor, constituie mai puțin de 10% din bugetul total al UE.

¹⁰ Comisia Europeană (2003), *Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, http://ec.europa.eu/comm/world/enp/pdf/com03_393_en.pdf.

2.4. Documentul de Strategie al PEV

În mai 2004, Comisia Europeană a emis Comunicarea *Documentul de Strategie al Politicii Europene de Vecinătate*¹¹. Documentul a stabilit jaloanele în dezvoltarea de mai departe a Politicii Europene de Vecinătate și a definit un set de priorități, a căror realizare ar aduce statele partenere mai aproape de UE. *Documentul de Strategie al PEV* reflectă și asupra IEVP și a recomandat includerea țărilor din Caucazul de Sud – Armenia, Azerbaijan și Georgia – în PEV.

Consiliul European de la Bruxelles din iunie 2004 a salutat *Documentul de Strategie al PEV* și a acceptat includerea Caucazului de Sud în cadrul PEV.

2.5. Planurile de Acțiuni în cadrul PEV

În decembrie 2004, Comisia Europeană a lansat primele șapte Planuri de Acțiuni din cadrul PEV pentru Autoritatea Palestiniană, Iordania, Israel, Maroc, Moldova, Tunisia și Ucraina. Documentele au fost adoptate în 2005. Următoarele Planuri de Acțiuni au fost încheiate cu Armenia, Azerbaidjan și Georgia în 2006, precum și cu Egipt și Liban în 2007¹².

¹¹ Comisia Europeană (2004), *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, http://ec.europa.eu/comm/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf. Denumirea acestei inițiative orientată spre vecinii UE a fost modificată odată cu suplimentarea listei statelor vecine vizate: de la „inițiativa Europa largită” la „noua inițiativă/ politică de vecinătate” și, în cele din urmă, la „Politica Europeană de Vecinătate”.

¹² În lumina progresului realizat în implementarea Acordului de Asociere, Algeria ar putea cere participarea deplină în PEV și să înceapă negocierea unui Plan de Acțiuni. Încheierea Planurilor de Acțiuni cu Belarus și Siria depinde de voința lor și de evoluțiile democratice din aceste țări. În cazul Libiei, alăturarea ei la Procesul de la Barcelona i-ar oferi oportunitatea să conlucreze mai mult cu UE în cadrul PEV. În 1999, Libia a fost invitată să se alăture Procesului de la Barcelona. În 2004, aceasta și-a arătat intenția să se alăture, deși nu a făcut niciun demers oficial în acest sens. Rusia este „pe jumătate în, pe jumătate în afara” PEV,

Aceste Planuri de Acțiuni au fost negociate individual și aprobate de comun acord cu țările menționate mai sus. De aceea, ele sînt diferențiate și „croite pe măsură” („tailor made”), reflectînd starea relațiilor cu țările partenere, necesitățile și capacitățile acestora, precum și interesele comune. În pofida diferențelor dintre agendele precise pentru fiecare stat vecin, ele sînt fundamentate pe un set comun de principii și au o structură similară, care pare să fie derivată din experiența procesului anterior de preaderare la UE. M. Emerson de la CEPS a arătat, în context, în unul din studiile sale că înainte de desemnarea Comisiei Barroso, lucrul asupra Planurilor de Acțiuni a fost făcut într-adevăr de Directoratul Comisiei responsabil de extindere¹³. De aceea, lucrul inițial al staffului din Directoratul pentru extindere al Comisiei a avut un impact evident asupra conținutului și mecanismelor PEV, chiar dacă s-a specificat clar că PEV nu are nimic cu lărgirea UE.

Planurile de Acțiuni sînt complexe, stabilind un set de priorități de cooperare în domeniile politic, economic și de securitate. Ele se referă la relațiile UE cu țările vecine, acoperind un număr de domenii-cheie pentru cooperare: dialogul și reformele politice; comerțul și măsurile de pregătire a partenerilor pentru a obține acces pe piața internă a UE; justiție și afaceri interne; energie, transport, societate informațională, mediu, cercetare și inovare; politica socială și contactele interumane.

Planurile de Acțiuni nu substituie Acordurile de Asociere (AA) sau Acordurile de Parteneriat și Cooperare (APC) încheiate cu țările vecine, ci sînt complementare acestora și construite pe baza lor. Mai mult, implementarea și exploatarea integrală a pre-

preferînd să dezvolte cu UE, pe o bază „egală”, patru „spații comune”: economic; de libertate, securitate și justiție; de securitate externă; de cercetare și educație.

¹³ Emerson, M. (2004), ‘European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?’, *CEPS Working Document*, nr. 215, http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1176. După desemnarea Comisiei Barroso, PEV a fost transferată sub responsabilitatea DG Relații Externe.

vederilor AA sau APC rămân precondiții necesare pentru evoluțiile ulterioare ale relațiilor UE cu statele vecine.

Progresul realizării Planurilor de Acțiuni se monitorizează de organismele instituite prin AA sau APC. De asemenea, Comisia raportează periodic asupra progresului realizat. În funcție de acesta, Planurile de Acțiuni prevăd posibilitatea avansării relațiilor bilaterale, inclusiv la nivelul unei noi relații contractuale.

2.6. Consolidarea PEV

La 4 decembrie 2006, Comisia Europeană a lansat în contextul PEV: Comunicarea *Privind consolidarea PEV* și Comunicarea *Privind abordarea generală a participării țărilor partenere din PEV în cadrul agențiilor și programelor comunitare*. Prima Comunicare a fost însoțită de: *Evaluarea generală* (a raporturilor dintre UE și primele șapte state care au încheiat cu aceasta Planuri de Acțiuni); *Raportul privind progresul sectorial* și rapoartele de progres al țărilor din cadrul PEV, inclusiv *Raportul de progres al Moldovei*.

Comunicarea *Privind consolidarea PEV* a subliniat că PEV rămâne a fi distinctă de procesul de extindere a UE, a prezentat principalele probleme și oportunități în cadrul PEV și, pornind de la acestea, a avansat propuneri menite să conducă la consolidarea PEV și la îmbunătățirea substanțială a impactului acestei politici. Premisa principală de la care a pornit Comunicarea este indispenzabilitatea PEV, această politică și-a confirmat potențialul mare pe care îl comportă, iar pentru promovarea mai susținută a proceselor de reformă în vecinătatea UE, aceasta trebuie să ofere vecinilor ei mai multe stimulente, inclusiv financiare. În context, merită a se menționa că ofertele făcute de UE vecinilor săi în urma lansării PEV au fost considerate de majoritatea experților insuficiente pentru a determina reforme consistente în vecinătatea acesteia.

Cea de-a doua Comunicare a Comisiei a propus modalități de participare a statelor din cadrul PEV în agențiile și programele UE. La modul general, ambele comunicări ale Comisiei au

propus suplinirea ofertei UE făcută anterior vecinilor săi și, prin aceasta, înlăturarea decalajului dintre condițiile de „europenizare” și stimulentele oferite în schimbul acestei „europenizări”.

2.7. O PEV viguroasă

La 5 decembrie 2007, Comisia Europeană a dat publicității Comunicarea *O Politică Europeană de Vecinătate Viguroasă*¹⁴. Documentul a reiterat că PEV pornește de la premisa că UE este interesată să vadă o dezvoltare economică mai avansată, stabilitate și o guvernare mai eficientă în vecinătatea ei. Comunicarea a accentuat și principiul diferențierii pe care se bazează PEV. În felul acesta, PEV rămâne un parteneriat pentru reformă care oferă „mai mult pentru mai mult”.

Comunicarea a menționat, de asemenea, principalele progrese atinse în cadrul PEV de la lansarea comunicărilor din 4 decembrie 2006. Printre acestea au fost trecute: alocațiile făcute prin Facilitatea pentru Guvernare (*Governance Facility*); instituirea Facilității pentru Investiții în Vecinătate (*Neighbourhood Investment Facility*); lansarea unei dimensiuni regionale pentru est – Sinergia la Marea Neagră; realizări în deschiderea programelor și agențiilor comunitare către partenerii din PEV. Cu toate acestea, Comisia a arătat că încă multe au rămas de făcut și a detaliat acțiunile necesare a fi realizate în 2008 din partea UE, pentru ca propunerile anterioare de consolidare a PEV să devină realitate. Comunicarea a mai subliniat că în 2008 accentul trebuie pus pe implementarea angajamentelor asumate.

¹⁴ Comisia Europeană (2007), *Communication from the Commission A Strong European Neighbourhood Policy*, Brussels, 05/12/2007, COM(2007) 774 final, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_774_en.pdf.

Capitolul II

MOLDOVA ÎN CONTEXTUL LANSĂRII PEV. PLANUL DE ACȚIUNI UE-MOLDOVA

1. PERCEPȚII ȘI SPERANȚE LEGATE DE PEV

Moldova a întâmpinat inițiativa UE orientată spre vecinii săi cu un sentiment mixt. Pe de o parte, Moldova a salutat intenția UE de a-și aprofunda relațiile cu țările vecine, iar pe de altă parte, a fost oarecum dezamăgită, întrucât noua Politică de Vecinătate a UE nu a luat în calcul o perspectivă europeană pentru Moldova. Un alt motiv important pentru această reticență a fost includerea Moldovei în același grup cu statele fără vocație europeană.

În pofida acestor atitudini, inițiativa UE privind vecinătatea sa a adus în Moldova noi speranțe legate de un viitor destin european. Deși PEV nu oferă o perspectivă de aderare la UE, autoritățile moldovene au luat această inițiativă drept o cale suplimentară de cooperare cu UE și drept „un pod către o etapă nouă – asocieră și integrarea în UE”¹⁵.

2. PAUEM – PREZENTARE GENERALĂ

Comisia Europeană a lansat pe 9 decembrie 2004 Planul de Acțiuni UE-Moldova (PAUEM), pe lângă alte șase documente similare pentru Autoritatea Palestiniană, Iordania, Israel, Maroc, Tunisia și Ucraina. La 22 februarie 2005, în cadrul reuniunii

¹⁵ Gheorghiu, V. (2005), *Moldova on the way to the European Union: Distance covered and next steps to be done*, <http://www.ipp.md/public/biblioteca/83/en/MoldovaWayEU.pdf>.

a VII-ea a Consiliului de Cooperare UE-Moldova de la Bruxelles, documentul a fost semnat de Jean Asselborn, viceprim-ministru și ministru al Afacerilor Externe și Imigrării al Luxemburgului din partea Consiliului UE și de Vasile Tarlev, prim-ministru al Moldovei.

Deși negocierile asupra Planului de Acțiuni UE-Moldova s-au sfârșit în iunie 2004, datorită intenției UE să încheie documente similare cu un grup de state în același timp, Planul pentru Moldova a fost semnat, așadar, cu aproape un an mai târziu decât se promisese inițial. Aceasta contrazice evident principiul diferențierii anunțat de UE spre a fi utilizat în cadrul PEV. O altă problemă pe care procesul de negociere a PAUEM a scos-o în evidență a fost lipsa reciprocă de cunoștințe a UE față de evoluțiile politicilor din Moldova și a ultimei față de politicile și standardele UE. De exemplu, PAUEM a formulat sarcini care, chiar înainte de finalizarea negocierilor pe marginea conținutului acestuia în iunie 2004, erau deja realizate de Moldova¹⁶. Pe parcursul negocierilor UE a trebuit să mizeze în mare măsură pe informațiile furnizate de Guvernul moldovean, în timp ce ultimul a trebuit să aștepte feedbackul UE în ce privește standardele și cerințele sale. Aceasta ar putea fi o altă explicație a temporizării procesului de negocieri.

Abordarea documentului se bazează pe parteneriat, responsabilitate împărțită și pe diferențiere, și ține să contribuie la dezvoltarea viitoare a relațiilor bilaterale dintre UE și Moldova¹⁷. Prin încheierea PAUEM, prevăzut pentru implementare în trei ani de zile, UE a invitat Moldova să intre în relații politice, de securita-

¹⁶ PAUEM a formulat necesitatea (obiectivul 4) ratificării Protocolului Opțional cu privire la implicarea copiilor în conflicte armate la Convenția privind drepturile copilului, ceea ce s-a realizat anterior prin Legea nr. 15-XV din 6 februarie 2004 (*Monitorul oficial*, nr.39-41/216 din 05.03.2004).

¹⁷ Comisia Europeană (2004), *EU-Moldova Action Plan*, http://ec.europa.eu/comm/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf.

te, economice și culturale mai intense, în cooperare transfrontalieră mai strânsă și să-și împartă responsabilitatea în prevenirea și soluționarea conflictelor.

Planul de Acțiuni recunoaște aspirațiile europene ale Moldovei, dar specifică, de asemenea, că pentru viitorul apropiat APC rămîne o bază validă pentru cooperarea UE-Moldova¹⁸. În acest fel, PAUEM nu substituie APC-ul existent, dar îl suplimentează. De aici, Planul de Acțiuni nu este un document juridic, precum APC, ci unul politic.

PAUEM stabilește un set comprehensiv de priorități în domeniile cuprinse de APC. Șapte priorități din cele zece vizează dimensiunea politică a procesului de cooperare dintre UE și Moldova.

Planul de Acțiuni UE-Moldova conține 46 de pagini, formulează 80 de obiective și 294 de acțiuni/ măsuri de urmat în șapte domenii principale: dialogul politic și reformele; cooperarea pentru soluționarea conflictului transnistrean; reforma și dezvoltarea social-economică; comerțul, piața și reforma regulatorie; cooperarea în domeniul justiției; transport, energie, telecomunicații, mediu și cercetări, dezvoltare și inovații; și contactele interumane.

Majoritatea acestor obiective și acțiuni/ măsuri cade pe responsabilitatea Moldovei, 14 se referă explicit la UE, iar 40 vizează în egală măsură UE și Moldova¹⁹. De aceea, unii observatori consideră că, în pofida retoricii utilizate, PAUEM „nu este un document bilateral“, deoarece există puține obligații pentru UE²⁰. Într-adevăr, PAUEM, de altfel ca și celelalte documente similare

¹⁸ APC a fost semnat pe 28 noiembrie 1994 și a intrat în vigoare pe 1 iulie 1998 pentru o perioadă inițială de 10 ani.

¹⁹ Buscaneanu, S. (2006), *How far is the European Neighbourhood Policy a substantial offer for Moldova?*, Anexa 5, <http://www.e-democracy.md/files/enp-moldova.pdf>.

²⁰ Gheorghiu, V. (2005), *EU-Moldova Action Plan: Negotiations and Implementation*, <http://www.ipp.md/public/biblioteca/92/en/Yerevan272.doc>.

încheiate în cadrul PEV reflectă mai curînd interesul UE, denotă un volum asimetric de sarcini și caracteristici definitorii raporturilor „centru-periferie”²¹. Excepție constituie Planul de Acțiuni încheiat cu Israel, care este mai puțin o listă de lucruri pe care să le facă Israel și mai mult o listă de lucruri pe care acest stat trebuie să le facă împreună cu UE.

Dincolo de acestea, în cazul unor obiective și acțiuni/ măsuri formulate de PAUEM este dificil de văzut care parte este responsabilă pentru realizarea lor²². Uneori, chiar dacă acest lucru este clar, datorită lipsei unor repere precise pentru evaluarea implementării documentului, nu este clar cum se măsoară progresul, fiind dificil de demonstrat că unele sarcini au fost sau nu îndeplinite. Or, calitatea implementării se pretează interpretării. De asemenea, deși este clar că PAUEM trebuie implementat într-o perioadă de trei ani, nu există cerințe exacte cantitative sau referitoare la timpul în care anumite obiective și acțiuni trebuie îndeplinite.

Toate acestea conduc la ideea că PAUEM este departe de a fi un document foarte bine elaborat. Un motiv în acest sens este faptul că *Documentul de Strategie al PEV și Raportul de Țară – Moldova*²³ au fost publicate atunci cînd Planul pentru Moldova era la etapa finală de elaborare²⁴.

²¹ Smith, K. E. (2005), ‘The outsiders: The European neighbourhood policy’, *International Affairs*, 81(4), pp. 757-773; Stetter, S. (2005), ‘Theorising the European Neighbourhood Policy: Debordering and Rebordering in the Mediterranean’, *EUI Working Papers*, RSCAS nr. 34, http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/05_34.pdf.

²² A se vedea, de exemplu, obiectivele nr. 68, 72-73.

²³ Comisia Europeană (2004), *European Neighbourhood Policy Country Report – Moldova*, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/moldova_enp_country_report_2004_en.pdf.

²⁴ Pentru detalii a se vedea: Gheorghiu, V. (2005), *EU-Moldova Action Plan: Negotiations and Implementation*, <http://www.ipp.md/public/biblioteca/92/en/Yerevan272.doc>.

3. VALOAREA ADĂUGATĂ A PAUEM

3.1. Dimensiunea politică

Comparînd PAUEM și APC pe dimensiunea politică, se poate observa că aceste documente împărtășesc aceeași rațiune și nu diferă radical din punctul de vedere al abordărilor și instrumentelor lor. Totuși un șir de diferențe vizibile trebuie menționate.

PAUEM vizează un proces mai complex de cooperare dintre părți și, în același timp, mai specific și operațional. Documentul ia în considerare noi arii de dialog, precum cooperarea pentru soluționarea conflictului transnistrean, probleme de migrațiune, managementul frontierei, lupta împotriva crimei organizate și cooperarea polițienească și judiciară. Important pentru Moldova a fost introducerea în PAUEM a unei secțiuni distinctive dedicată procesului de soluționare a conflictului transnistrean. Prin intermediul PAUEM, UE s-a obligat să sprijine acest proces și să considere posibilități de fortificare a angajării sale.

De asemenea, PAUEM a actualizat dialogul UE cu Moldova în astfel de domenii, precum prevenirea și lupta contra traficului de ființe umane; eradicarea torturii și tratamentelor inumane; combaterea terorismului, proliferării armelor de distrugere în masă și exportului ilegal de arme. Stabilirea domeniilor noi de cooperare și actualizarea amplitudinii de dialog dintre părți au avut menirea să răspundă recentelor imperative și amenințări interne, regionale și globale.

Paradoxal, deși există doar cîteva măsuri care fac, în mod exclusiv, UE responsabilă de realizarea lor, în linii mari angajarea UE prin intermediul PAUEM este mai vizibilă și participativă. Extinderea frontierelor UE, accentuarea intereselor în stabilitatea și securitatea vecinătății sale și evoluția competențelor politice ale UE trebuie privite drept motive principale pentru o astfel de angajare.

O analiză comparativă a APC și a Acordurilor de Asociere (AA) a scos în evidență că APC este inspirat din AA²⁵. În cazul PAUEM similitudinile cu AA sînt și mai evidente, deși filozofia Planului nu are nimic cu extinderea UE. De asemenea, PAUEM prezintă mai multe asemănări cu Strategia Europeană a Republicii Moldova, care a început a fi elaborată înainte de demararea negocierilor asupra PAUEM și care amintește vădit de strategiile de integrare europeană ale statelor din Europa Centrală și de Est, care, la rîndul lor, au fost concepute în strictă concordanță cu AA²⁶.

Analiza comparativă sus-menționată a indicat, de asemenea, că obiectivele APC se pliază pe Criteriile de la Copenhaga. Și din această perspectivă, corelația dintre PAUEM și criteriile menționate este mai evidentă, deși nu se face nicio referință explicită la ele. Mai mult, „decodificînd” prevederile PAUEM, se poate observa că Planul dă o importanță deosebită aspectelor politice ale cooperării dintre părți, aspecte care pot fi circumscrise cu ușurință criteriului politic de la Copenhaga. De aici, progresul pe dimensiunea politică reprezintă preconditionia pentru cooperarea și evoluțiile viitoare pe alte paliere ale dialogului dintre părți.

²⁵ Chirilă, V. (2001), *The relation between the Republic of Moldova and the European Union*, http://www.ipp.md/files/Publicatii/2001/integrarea_europeana/Chirila-eng.doc.

²⁶ MAEIE și IPP (2006), *European Strategy of the Republic Moldova*, <http://www.ipp.md/biblioteca1.php?l=en&id=85>. Structura secțiunii „Dialogul politic și reformele” a PAUEM este aproape identică cu structura capitolului „Edificarea statului de drept și consolidarea democrației” din Strategia Europeană a Republicii Moldova. Ambele documente se referă la stabilitatea instituțiilor democratice; independența justiției; combaterea corupției; respectarea drepturilor omului, inclusiv drepturile persoanelor aparținînd minorităților naționale; libertatea expresiei; sectorul societății civile; și la respectarea drepturilor organizațiilor sindicale. Același lucru poate fi spus și despre structura secțiunii „Cooperarea în domeniul Justiției și Afacerilor Interne” a PAUEM și cea a capitolului „Justiție și Afaceri Interne” al Strategiei Europene, ambele făcînd referire la problemele migrației; managementul frontierei; lupta împotriva crimei organizate etc.

În aceeași ordine de idei, este de remarcat că șapte din cele zece priorități de implementare menționate în debutul PAUEM se referă la aspectele politice ale cooperării. Așadar, PAUEM dă o mai mare importanță transformărilor politice din Moldova, decât o face APC.

Diferit de APC, PAUEM cuprinde respectarea drepturilor omului într-o manieră mai detaliată. Pe lângă problemele generale, Planul vizează și drepturile copilului, precum și egalitatea de șanse pentru femei și bărbați.

Sub aspect instituțional, PAUEM nu aduce nimic nou. Aceleași organisme instituite de APC – Consiliul de Cooperare, Comitetul de Cooperare și Comitetul Parlamentar de Cooperare – supervisează implementarea Planului de Acțiuni.

În ce privește obligațiile părților de implementare a acestor documente, formularea folosită de APC este mai explicită și adresată în egală măsură ambelor părți, în timp ce formularea utilizată de PAUEM este mai evazivă și adresată mai mult Moldovei. O altă diferență este că implementarea Planului de Acțiuni a fost evaluată de Comisia Europeană, în timp ce în cazul APC, Comisia nu a avut o asemenea obligație. O consecință a lipsei acestei obligații a fost faptul că, deși APC stipulează că poate fi revăzut, aceasta nu s-a făcut niciodată. În cazul Planului, întrucât a fost prevăzută revizuirea conținutului PAUEM – în baza primului raport de progres al Moldovei din decembrie 2006 – s-a așteptat că după prima evaluare a Comisiei va urma adaptarea și reînnoirea PAUEM. Din motive necunoscute, o astfel de reevaluare a conținutului PAUEM nu a fost efectuată. Este posibil că Comisia a dorit să evite problema „deplasării țintelor” (*moving target problem*), întrucât o modificare substanțială a condițiilor Planului ar fi făcut dificilă îndeplinirea lor în a doua jumătate a termenului prevăzut pentru realizarea PAUEM.

PAUEM este bazat pe rațiuni spațiale diferite. Dacă abordarea UE prin intermediul APC-urilor a configurat un parteneri-

at cu state membre ale CSI, PEV aduce Moldova într-o altă perspectivă geopolitică, bazată pe conceptele de vecinătate și proximitate europeană. Desigur, a fi tratată similar cu alte state din vecinătatea europeană fără o vocație europeană clară nu este ceea ce diplomația moldoveană a așteptat, dar a meritat Moldova mai mult? Apoi, „oboseala extinderii“ UE (*enlargement fatigue*) și situația internă dificilă, după ce francezii și olandezii au spus „Nu“ în 2005 Constituției europene, nu au permis UE să promită mai mult.

Privitor la cooperarea regională, în timp ce abordarea UE prin intermediul APC-urilor accentuează pentru țările CSI importanța „cooperării dintre ele /.../ în spiritul relațiilor de bună vecinătate“, PAUEM specifică pentru Moldova necesitatea să coopereze în cadrul PSESE, care este un aranjament european explicit și complementar implementării acestui Plan. Mai mult, una din puținele responsabilități asumate de UE prin intermediul PAUEM este sprijinirea participării Moldovei în Procesul de Cooperare în Europa de Sud-Est (PCESE), văzut de diplomația moldoveană drept un „tunel“ care poate asigura joncțiunea Moldovei cu statele din Balcanii de Vest în drumul lor spre UE.

Dincolo de acestea, PAUEM însuși menționează explicit noi perspective de parteneriat deschise de PEV. Printre cele mai importante, fără a repeta oportunitățile discutate deja, ar putea fi de notat: perspectiva avansării dincolo de cooperare spre un grad semnificativ de integrare; posibilități pentru participarea progresivă a Moldovei în aspecte importante de politici și programe ale UE; actualizarea intensității cooperării politice; suport financiar sporit prin intermediul I EVP pentru implementarea Planului de Acțiuni și pentru cooperarea transfrontalieră și transnațională dintre Moldova și UE; susținere, inclusiv asistență tehnică și twinning pentru îndeplinirea standardelor și normelor UE, precum și acordarea sprijinului pentru ajustarea legislativă prin intermediul unui mecanism precum este TAIEX; stabilirea unui

dialog constructiv privind cooperarea în domeniul vizelor; deschiderea Delegației Comisiei Europene în Moldova.

Majoritatea acestor noi oportunități de cooperare dintre părți a fost accentuată de importanți funcționari europeni. Benita Ferrero-Waldner, comisar pentru Relații Externe și Politica Europeană de Vecinătate, și-a exprimat convingerea că PEV reprezintă „o ofertă substanțială” pentru țările cuprinse de această politică. În opinia sa, pe dimensiunea politică a PEV, UE oferă: o integrare politică mai mare, care înseamnă un dialog politic mai frecvent și la un nivel mai înalt; asistență fortificată pentru consolidarea de mai departe a instituțiilor garantînd democrația și statul de drept; și o cooperare mai strînsă în promovarea priorităților comune de politică externă, precum întărirea eficienței instituțiilor multilaterale și combaterea amenințărilor comune de securitate²⁷.

Firește, o simplă enumerare a noilor oportunități de cooperare deschise de PAUEM nu înseamnă neapărat că toate vor fi explorate suficient. Totuși unele rezultate atinse deja în procesul de implementare a PAUEM sînt încurajatoare.

Mesajul adus de PEV și PAUEM pentru Moldova ar putea fi înțeles în felul următor: UE recunoaște aspirațiile europene ale Moldovei (recunoaștere lipsă în cazul APC); Bruxelles-ul este pentru moment „obosit și ocupat”, fapt pentru care va sta departe de noi extinderi, cel puțin pentru perioada apropiată; totuși cîteva „uși” sau, mai degrabă, „ferestre” rămîn deschise; implementați de o manieră riguroasă Planul de Acțiuni și apoi oportunitatea unei noi relații contractuale va fi examinată. De aici, finali-

²⁷ Ferrero-Waldner, B. (2004), *Press Conference to launch first seven Action Plans under the European Neighbourhood Policy*, Speech/04/529, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/ferrero/2004/sp04_529.htm; (2005) *Europe's Neighbours – Towards Closer Integration*, Speech/05/253, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/ferrero/2005/sp05_253.htm.

tatea PAUEM și a APC este asemănătoare, prin faptul că aceasta nu conduce la deschiderea unei perspective europene clare pentru Moldova. De aceea, unii ar putea spune că PAUEM este pentru Moldova un „sat potiomkinist“, întrucât finalitatea sa nu aduce nicio schimbare esențială.

Cu toate acestea, este în afara dubiilor că PEV și PAUEM au adus o nouă dinamică în relațiile dintre Moldova și UE; au extins oportunitățile lor de cooperare; au specificat și detaliat procesul de cooperare dintre părți; au actualizat ariile de dialog; au contribuit la o angajare mai operațională, vizibilă și participativă a UE în Moldova; a adăugat mai multe elemente de condiționalitate, în special în domeniul dialogului și reformelor politice, accentuând astfel necesitatea transformărilor democratice drept precondiție pentru evoluțiile de mai departe în alte domenii de cooperare; au adus Moldova într-o perspectivă spațială diferită, bazată pe conceptele de vecinătate și proximitate europeană. Mai mult, PEV și PAUEM au creat circumstanțe care au determinat Moldova să fie mai receptivă, cooperantă și responsabilă privind valorile și standardele europene într-un șir de domenii.

3.2. Dimensiunea economică și socială

În linii mari, se poate afirma că PEV este o etapă superioară în relațiile comercial-economice ale Uniunii Europene cu Republica Moldova, iar PAUEM – un instrument operațional pentru realizarea prevederilor de bază ale PEV.

APC nu s-a materializat în intensificarea relațiilor comerciale bilaterale. După semnarea APC, unul dintre cele mai importante progrese a fost aderarea Moldovei, în 2001, la Organizația Mondială a Comerțului (OMC). Despre eșecul APC de a stimula dezvoltarea relațiilor comerciale între UE și Republica Moldova vorbește și faptul că după aderarea la OMC, fapt menționat în APC ca premisă pentru liberalizarea comerțului între Moldova și UE, această liberalizare nu s-a produs.

Tabelul 1. Conceptul și obiectivele-cheie în domeniul economic și social al APC, PEV și PAUEM

APC	→ PEV ²⁸	→ PAUEM
Conceptul		
Creează cadrul juridic și instituțional aferent cooperării economice și comerciale dintre Moldova și UE.	Consolidează cooperarea economico- comercială, stabilită în baza APC, fiind o politică alternativă celei de extindere, destinată statelor pentru care pe termen scurt și mediu nu există perspective de aderare la UE.	Este un instrument operațional al PEV, un program de reforme economice și sociale interne; prevede perspective noi pentru dezvoltarea relațiilor de parteneriat economico-comercial dintre UE și RM.
Obiectivele-cheie în domeniul economic și social		
1. Promovarea comerțului și investițiilor; 2. Cooperarea în domeniul legislativ, economic, social și financiar; 3. Susținerea eforturilor de dezvoltare economică și finalizare a tranziției la economia de piață.	1. Aprofundarea relațiilor comerciale preferențiale, deschiderea piețelor și promovarea investițiilor; 2. Crearea unui cadru unic și clar de relații comercial-economice din perspectiva unei integrări economice parțiale.	1. Facilitarea elaborării (pe termen mediu și lung) și implementării politicilor vizînd promovarea creșterii economice și coeziunii sociale, reducerea sărăciei; 2. Reluarea cooperării cu instituțiile financiare internaționale; 3. Îmbunătățirea climatului investițional prin ameliorarea climatului de afaceri și lupta împotriva corupției.

Sursa: Elaborat de autori

²⁸ Pentru anii 2000-2006 statele incluse în PEV au beneficiat de 8,5 miliarde euro, pentru 2007 – 1,4 mlrd euro, iar pentru perioada bugetară 2007-2013 – aproximativ 11 miliarde euro. Totodată, fondurile alocate diferitelor țări depinde de capacitatea lor de absorbție și de progresul în elaborarea și implementarea reformelor.

Deosebiri esențiale dintre APC și PAUEM pot fi distinse în baza tabelului 1.

Spre deosebire de APC, PAUEM a asigurat un cadru în care a fost posibilă evoluția mai rapidă a relațiilor comerciale ale Moldovei cu UE. La 1 ianuarie 2006, Sistemul Generalizat de Preferințe + (GSP+) a substituit precedentul GSP ordinar. De asemenea, a fost obținut un progres real în negocierea unor Preferințe Comerciale Autonome din partea UE pentru Republica Moldova. Din această perspectivă comercială, oferta UE, reflectată în PAUEM, a fost destul de serioasă luând în calcul că va putea îndeplini prevederile APC, încurajând și susținând integrarea de mai departe a Moldovei în structurile economice și sociale europene. Faptul că inițial pentru implementarea PAUEM se rezervau trei ani (față de cinci ani în cazul altor țări) semnaliza așteptările mari care existau și din partea UE față de Republica Moldova.

PAUEM, spre deosebire de APC, nu este un document juridic, ci mai degrabă unul care stabilește niște repere de politică implementată, inclusiv în domeniul economic și social. În linii mari, PAUEM, nu se deosebește de spiritul și scopurile Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei aprobată de Republica Moldova în 2004.

Capitolul III

IMPLEMENTAREA PAUEM: DOI PAȘI ÎNAINTE ȘI UNUL ÎNAPOI

1. DIALOGUL POLITIC ȘI INSTITUȚIILE DEMOCRATICE

1.1. Dialogul politic

• Evoluții

Dialogul politic dintre Moldova și UE s-a activizat în perioada de implementare a PAUEM și s-a dezvoltat pe multiple planuri. La începutul acestei perioade, UE a fost cea care prin comportamentul său a determinat creșterea intensității și calității dialogului ei cu Moldova. În primul an de implementare a PAUEM, în martie 2005, a fost numit un Reprezentant Special al UE pentru Moldova²⁹; în octombrie 2005, a fost deschisă Delegația Comisiei Europene în Moldova; UE a început să participe la negocierile în problema transnistreană (în formatul „5+2”); în decembrie 2005, a fost instituită Misiunea UE de Asistență la Frontieră în Moldova și Ucraina (EUBAM).

Treptat și Moldova a început să manifeste, în contextul PEV, mai multă inițiativă pe planul relațiilor sale cu UE. Deși cu anumite rezerve, Moldova a găsit necesar să subscrie declarațiilor UE în domeniul PESC. În pofida faptului că multe dintre declarațiile UE în domeniul PESC vizau subiecte de minim interes pentru agenda de politică externă a Moldovei, semnarea acestor declarații de către Moldova i-a adus un adaos de credibilitate³⁰.

²⁹ Consiliul UE (2005), *Appointment of an EU Special Representative for Moldova*, 7023/05, Presse 53, http://eurojournal.org/files/EUSR_mandate.pdf.

³⁰ Totodată, Moldova a manifestat o atitudine selectivă față de declarațiile UE în domeniul PESC și a evitat să subscrie unor declarații de principiu.

Un alt domeniu important în care au avut loc progrese este cel al regimului de călătorii reciproce ale cetățenilor ambelor părți. Mai întâi, Moldova a anulat pentru cetățenii UE obligativitatea deținerii, începînd cu 1 ianuarie 2007, de vize de intrare pe teritoriul său. Ulterior, UE a inaugurat pe 25 aprilie 2007, în incinta Ambasadei Ungariei la Chișinău, Centrul Comun de Vize (CCV). Acesta este primul centru de acest fel pus cu operabilitate de UE, unde cetățenii moldoveni pot solicita vize pentru mai multe state europene care nu au reprezentanțe diplomatice în Republica Moldova. Primele țări care s-au alăturat CCV deschis în incinta Ambasadei Ungariei au fost Austria, Slovenia și Letonia. Ulterior, la activitatea CCV au aderat Danemarca și Estonia. UE a invitat, de asemenea, Moldova să negocieze acorduri privind facilitarea eliberării vizelor și readmisia persoanelor cu ședere ilegală. Documentele au fost semnate pe 10 octombrie 2007, la Bruxelles, și au intrat în vigoare din 1 ianuarie 2008, punînd astfel bazele extinderii pe viitor a cooperării în acest domeniu.

Spre sfîrșitul perioadei prevăzute inițial pentru implementarea PAUEM, diplomația de la Chișinău și-a sporit eforturile sale orientate spre a lărgi în exterior cercul de prieteni ai Moldovei și de a convinge statele UE, mai puțin receptive la doleanțele Moldovei, de a da curs unei noi relații calitative după februarie 2008. În acest efort al diplomației de la Chișinău s-a înscris organizarea unui șir de reuniuni la nivelul instituțiilor UE și cel al statelor membre ale UE, în cadrul cărora Moldova și-a făcut cunoscut punctul său de vedere cu privire la relațiile viitoare cu UE. Dacă inițial Moldova lăsa să se înțeleagă că este interesată să încheie un Acord de Asociere cu UE în urma realizării PAUEM, atunci începînd cu luna august 2007, poziția sa în privința relațiilor viitoare cu UE a început a fi formulată în termenii ancorării ei progresive în spațiul celor patru libertăți de circulație ale UE.

În vederea unei informări mai bune a publicului despre UE și creării unor posibilități prin care acesta să participe mai activ

în procesul de integrare europeană, Guvernul a aprobat în decembrie 2007 Strategia de comunicare cu privire la integrarea europeană a Republicii Moldova și Planul de Acțiuni pentru 2008 de realizare a acestora³¹.

• Deficiențe și probleme

În pofida ȋintelor stabilite³², Moldova nu a putut convinge în 2007, la sfârșitul perioadei prevăzute pentru implementarea PAUEM, că este pregătită să treacă la un alt tip de relație contractuală cu UE.

Pe lângă problemele endemice din domeniul respectării drepturilor omului, libertății mass-mediei, combaterii corupției, independenței justiției și climatului de afaceri, o lacună importantă a dialogului politic dintre Moldova și UE a determinat, într-o anumită măsură, reticența ultimei față de solicitarea Chișinăului. Lacuna ține de lipsa unui grad suficient de transparență în dosarul transnistrean în contextul discuțiilor asupra controversatului „pachet de propuneri” moldovenești, lipsă însoțită de reducerea gradului de credibilitate a Moldovei în fața UE, precum și de o doză de inabilitate de comunicare rapidă, comprehensivă cu Bruxelles-ul pe marginea acțiunilor și planurilor Moldovei în problema transnistreană.

La aceasta se adaugă tergiversarea elaborării Concepției politicii externe a Republicii Moldova. Conform unui decret prezidențial, documentul ar fi trebuit să fie elaborat pînă la 1 martie 2006. Concepția politicii externe în vigoare, aprobată în 1995, demult nu mai corespunde imperativelor timpului.

³¹ HG nr. 1524 din 29.12.07 pentru aprobarea Strategiei de comunicare cu privire la integrarea europeană a Republicii Moldova.

³² Premierul Vasile Tarlev a enunțat la ședința CNIE din 19 ianuarie 2007 drept obiectiv de bază în relațiile Moldovei cu UE în 2007 obținerea acordului ultimei pentru încheierea unui Acord de Asociere. Pentru detalii a se vedea: ADEPT (2007), *Guvernare și Democrație în Moldova*, an. V, nr. 88, 1-31 ianuarie, <http://www.e-democracy.md/e-journal/20070131/#4>.

Dialogul politic, în general, fructuos dintre Moldova și UE în perioada februarie 2005 – ianuarie 2008 a fost subminat și de deficiențele din relațiile Chișinăului cu unul din statele membre ale UE – România. Dificultățile la obținerea vizelor de intrare pe teritoriul României, tergiversarea încheierii unui acord bilateral privind traficul local de frontieră, precum și a punerii în aplicare a unor flexibilități admise de *acquis*-ul Schengen în domeniul circulației persoanelor sînt consecințele directe ale acestor deficiențe. Cei care suferă cel mai mult de pe urma lor sînt cetățenii moldoveni.

• Priorități

Unele dintre direcțiile concrete spre care ar putea fi focalizat dialogul politic cu UE în 2008 ar fi următoarele:

- continuarea demersurilor pentru a convinge țările UE care nu au reprezentanțe diplomatice în Moldova să se alăture CCV;
- realizarea unui nou studiu de fezabilitate privind posibilitatea încheierii unui acord de liber schimb între UE și Moldova³³;
- examinarea oportunității de participare a Moldovei în Programul Competitivitate și Inovare al UE, precum și a posibilităților de cooperare cu Oficiul European pentru Patente;
- încheierea acordurilor privind traficul local de frontieră (cu România), de readmisie cu statele de origine/ tranzit a/al migranților ilegali care trec prin Moldova în drumul lor spre UE și a înțelegerilor bilaterale pentru a se putea beneficia de flexibilitățile admise de *acquis*-ul Schengen în domeniul circulației persoanelor;
- solicitarea organizării în Chișinău a conferinței anuale din 2009 în cadrul PEV³⁴;

³³ În 2008, astfel de studii vor fi efectuate pentru Georgia și Armenia.

³⁴ Prima conferință de acest fel a avut loc pe 3 septembrie 2007 la Bruxelles. Următoarea conferință va avea loc în 2008 în Georgia.

- extinderea personalului DIE din cadrul MAEIE și a corpului diplomatic acreditat pe lângă Comunitățile Europene;
- informarea obiectivă, plenară, comprehensivă și rapidă a UE pe marginea principalelor procese din registrul relațiilor Moldovei cu aceasta. Asigurarea unui grad cât mai mare de deschidere față de UE sub aspectul informării acesteia în probleme de securitate și politică externă.

1.2. Instituții democratice

Dacă în cazul dialogului politic eforturile Moldovei s-au amplificat spre sfârșitul perioadei prevăzute pentru implementarea PAUEM, atunci pe dimensiunea instituțiilor democratice a acestui document se poate spune că cele mai importante progrese ale Chișinăului au fost făcute, cu o doză de aproximație, în perioada martie 2005 – martie 2007. După martie 2007, procesul de reformă în acest domeniu a încetinit. Pe unele segmente transformările democratice au bătut pasul pe loc, iar în altele, cum ar fi cel al libertății presei, s-a înregistrat chiar un anumit regres. Lipsa progresului în domeniul libertății presei a fost confirmată și de Freedom House³⁵ și Reporteri fără Frontiere (RFF)³⁶. La modul general, potrivit Freedom House, „scorul democrației” în cazul Moldovei s-a îmbunătățit din 2005 (5.07) până în 2006 (4.96), dar a rămas constant în 2007 (4.96) față de anul precedent³⁷. Spre deosebire de Freedom House, APCE a

³⁵ Freedom House (2007), *Nations in Transit 2007. Democratisation from Central Europe to Eurasia*, New York, Washington D.C., Budapest, Freedom House.

³⁶ Reporters sans Frontières (2007), *Worldwide Press Freedom Index 2007*, Press Release, 16 October, http://www.rsf.org/IMG/pdf/index_2007_en.pdf.

³⁷ Evaluarea se realizează de la 1 la 7, 1 reprezentând cel mai înalt nivel al progresului democratic, iar 7 cel mai mic. „Scorul democrației” (SD) constituie media evaluărilor Procesului electoral (4.00 în 2005, 3.75 în 2006 și 3.75 în 2007), Societății civile (4.00 în 2005, 4.00 în 2006 și 3.75 în 2007), Independenței media (5.00 în 2005, 5.00 în 2006 și 5.25 în 2007), Guvernării democratice naționale (5.75 în 2005, 5.75 în 2006 și 5.75 în 2007), Guvernării democratice locale (5.75 în

apreciat în raportul său de monitorizare din octombrie 2007 că de la adoptarea precedentului raport în 2005 „Moldova a avansat semnificativ pe calea reformelor democratice”³⁸.

Intermitența apărută în intensitatea procesului de reformă s-a datorat demarării campaniei electorale din 2007 pentru alegerea organelor administrației publice locale. Spre regret, promovarea reformelor în domeniul instituțiilor democratice nu a revenit la un ritm satisfăcător nici după încheierea scrutinului local din 2007. Tratatamentul la care mai multe formațiuni de opoziție au fost supse în campania electorală, rezultatele alegerilor locale și erodarea „parteneriatului politic” neoficial dintre Partidul Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM), Partidul Popular Creștin Democrat (PPCD) și Partidul Democrat din Moldova (PDM) au fost printre factorii care au avut implicații asupra procesului de reforme.

Pe lângă campania electorală, un alt factor important care a afectat construcția definită în termenii „parteneriatului politic” îl reprezintă negocierile directe și lipsite de suficientă transparență ale Chișinăului cu Moscova în problema transnistreană. Ipotezele strecurate în unele mijloace media, nu și fără aportul creștin-democraților, în legătură cu „pachetul de propuneri” moldovenești în dosarul transnistrean făceau referință la presupuse evoluții care ar fi subminat interesele PPCD, fapt ce l-a determinat pe acesta să ia o distanță mai mare față de PCRM.

Competiția pentru împărțirea funcțiilor de conducere în urma alegerilor locale din iunie 2007 a adâncit și mai mult con-

2005, 5.75 în 2006 și 5.75 în 2007), Independenței justiției (4.75 în 2005, 4.50 în 2006 și 4.50 în 2007) și Corupției (6.25 în 2005, 6.00 în 2006 și 6.00 în 2007). În 2007, după SD Moldova a fost devansată de toți membrii noi ai UE, de țările din Balcanii de Vest, cu excepția regiunii Kosovo, de Ucraina și Georgia din cadrul CSI. Celelalte state ale CSI se află în urma Moldovei după SD.

³⁸ APCE (2007), *Honouring of obligations and commitments by Moldova Report*, Doc. 11374 14 September, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11374.htm>.

tradițiile dintre formațiunile politice, cu consecințele de rigoare asupra condiției instituțiilor democratice din Republica Moldova.

1.2.1. Drepturile omului

• Evoluții

În perioada februarie 2005 – ianuarie 2008, în domeniul respectării drepturilor omului a fost înregistrat un șir de realizări. Printre acestea se evidențiază: adoptarea Legii pentru modificarea art. 24 din Constituția Republicii Moldova abolind pedeapsa cu moartea în toate circumstanțele; ratificarea protocoalelor 13 și 14 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului și a Protocolului Opțional la Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice; aprobarea Regulamentului privind activitatea coordonatorului în domeniul drepturilor omului; adoptarea Planului de Acțiuni pentru susținerea romilor din Republica Moldova pe anii 2007-2010; aprobarea Legii cu privire la protecția datelor cu caracter personal. În aceeași ordine de idei, se înscrie semnarea Convenției ONU cu privire la drepturile persoanelor cu dizabilități. Documentul obligă Moldova să respecte drepturile persoanelor fizic dezavantajate și să elimine obstacolele de participare a acestora la viața socială³⁹. În legătură cu același grup social, Guvernul a aprobat Programul național de reabilitare și integrare socială a persoanelor cu dizabilități pentru anii 2007-2009.

Prin Legea pentru modificarea Codului penal, acesta a fost completat cu un articol nou (art. 309), intitulat „Tortura“, care stabilește pedepse pentru aplicarea torturii. Pe durata primilor trei ani de implementare a PAUEM, condițiile de detenție din penitenciare s-a îmbunătățit într-o anumită măsură (ex.: Penitenci-

³⁹ Convenția a fost semnată și de UE, devenind astfel parte a dreptului comunitar.

arul de femei de la Rușca). Din luna februarie 2006 și-a început activitatea Comitetul pentru plângeri, instituit în scopul examinării plîngerilor deținuților. Ca urmare a intrării în vigoare, la 24 iulie 2006, a Protocolului Opțional la Convenția ONU împotriva torturii și altor tratamente sau pedepse crude, inumane sau degradante, Parlamentul Republicii Moldova a abilitat CDOM cu atribuții de prevenire a torturii la nivel național⁴⁰.

În domeniul respectării drepturilor angajaților au fost adoptate: Legea pentru ratificarea Convenției Organizației Internaționale a Muncii nr.150 privind administrarea muncii; Legea pentru modificarea Legii cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar. Documentul a stabilit majorări salariale în trei etape⁴¹.

În perioada februarie 2005 – ianuarie 2008, a mai fost adoptată Legea pentru modificarea și completarea Legii privind reabilitarea victimelor represiunilor politice. Aceasta stabilește mecanismul de restituire a bunurilor confiscate de la persoanele supuse represiunilor și ulterior reabilite, precum și acordarea compensațiilor echitabile pentru bunurile care nu pot fi restituite. În legătură cu această lege, în februarie 2007, a fost aprobat Regulamentul privind restituirea valorii bunurilor prin achitarea de compensații persoanelor supuse represiunilor politice, precum și achitarea compensației în cazul decesului ca urmare a represiunilor.

⁴⁰ Amnesty International-Moldova, CReDO, Promo-Lex, Misiunea OSCE în Moldova etc. au criticat decizia autorităților de a abilita doar CDOM cu atribuțiile de prevenire a torturii la nivel național, insistînd asupra necesității unui mecanism mai reprezentativ de supraveghere a fenomenului torturii. Autoritățile nu au dat curs recomandărilor făcute de aceste organizații.

⁴¹ Mai mulți deputați de opoziție au calificat aceste majorări drept populiste, realizate cu scopul influențării opiniei alegătorilor în preajma alegerilor locale, au criticat mecanismele propuse pentru implementare și lipsa unor criterii clare de argumentare a remunerării diferitor categorii de angajați.

În domeniul asigurării egalității de șanse a fost aprobată Legea pentru aderarea Republicii Moldova la Protocolul Opțional al Convenției cu privire la eliminarea tuturor formelor de discriminare față de femei; a fost adoptată Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați. Ultima a instituit reglementări normative, măsuri administrative și organizaționale pentru a asigura promovarea în condiții egale a femeilor și bărbaților și pentru excluderea discriminării. Apoi a fost creată Comisia Guvernamentală pentru egalitate între femei și bărbați, aprobat Regulamentul acestei Comisii, precum și Planul național Promovarea egalității genurilor umane în societate pentru perioada 2006-2009. De asemenea, a fost adoptată Legea cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie, iar MAI a aprobat un Plan de Acțiuni pentru combaterea acestui fenomen.

În urma alegerilor locale generale din iunie 2007, a crescut puțin numărul femeilor alese în calitate de primari pînă la 18%, față de 16% după alegerile locale din 2003.

Evoluții moderate au fost înregistrate în domeniul respectării drepturilor copilului. Printre acestea pot fi menționate: adoptarea Legii pentru ratificarea Protocolului Opțional la Convenția cu privire la drepturile copilului referitor la vânzarea de copii, prostituția și pornografia infantilă; mărirea, cu începere de la 1 ianuarie 2007, a indemnizației unice alocate la nașterea unui copil de la 800 lei la 1000 lei; majorarea alocațiilor pentru un șir de categorii de copii aflați în dificultate; reducerea pedepsei maxime cu închisoarea în cazul minorilor de la 15 la 12,5 ani și extinderea numărului de infracțiuni pentru care se aplică măsuri de constrângere cu caracter educativ. În aceeași ordine de idei, au fost aprobate Strategia națională și Planul de Acțiuni privind reforma sistemului rezidențial de îngrijire a copilului pe anii 2007-2012. Documentele prevăd reducerea numărului de

copii aflați în instituțiile rezidențiale cu circa 50 la sută, prin dezvoltarea unor instituții și servicii alternative. De asemenea, Guvernul a adoptat Hotărârea cu privire la aprobarea Strategiei naționale privind acțiunile comunitare pentru susținerea copiilor aflați în dificultate pe anii 2007-2009 și Hotărârea privind aprobarea Standardelor minime de calitate privind îngrijirea, educarea și socializarea copiilor din instituțiile de tip rezidențial. Datorită reformei sistemului rezidențial de îngrijire a copilului, numărul caselor de copii de tip familial a crescut de aproape două ori în 2007, iar numărul noilor copii instituționalizați s-a redus.

• Deficiențe și probleme

Printre cele mai frecvente încălcări ale drepturilor omului documentate de CDOM se numără: ignorarea legislației privind petiționarea, neexecutarea deciziilor judecătorești, aplicarea torturii și tratamentului inuman în activitatea MAI și altor organe de drept, problemele din domeniul sistemului penitenciar.

În perioada februarie 2005 – ianuarie 2008, mai multe organizații, partide au invocat îngrădirea dreptului la organizarea întrunirilor și manifestațiilor: Amnesty International-Moldova, Comitetul Helsinki pentru Drepturile Omului din Moldova, Gender Doc, Hyde Park, Mișcarea Refugiaților din Transnistria, Partidul Liberal și Partidul Social-Liberal.

Existența cazurilor de încălcare a drepturilor omului a fost confirmată și de deciziile de condamnare a Republicii Moldova de către CEDO. Până în ianuarie 2008, CEDO a condamnat Moldova în 110 cauze⁴². 59 de decizii (56,73%)⁴³ de condamnare

⁴² Suma despăgubirilor pentru întreaga perioadă ~ 1,98 milioane euro sau 32,64 milioane lei.

⁴³ Suma despăgubirilor pentru 2007 ~ 1,23 milioane euro sau 20,49 milioane lei.

a Moldovei au fost pronunțate doar în 2007. Principala cauză de condamnare a Republicii Moldova de către CEDO a fost neexecutarea deciziilor judecătorești. De cele mai multe ori, Moldova a fost condamnată pentru încălcarea drepturilor la un proces echitabil, la protecția proprietății, la respectarea vieții private, la un recurs efectiv, la libertatea de exprimare, pentru deținerea ilegală a reclamantului, pentru condiții improprii de detenție, pentru durata excesivă a procedurilor judiciare și pentru aplicarea torturii.

Legea pentru modificarea și completarea Legii privind reabilitarea victimelor represiunilor politice nu se aplică eficient. Unele prevederi incluse în lege, referitoare la obligația autorităților locale să plătească compensațiile, au fost apreciate drept ineficiente și periclitând executarea efectivă a procesului de restituire/ recuperare.

Situația deținuților nu corespunde normelor internaționale și necesită mai multe îmbunătățiri⁴⁴. Deținuții adresează anual mii de plângeri, majoritatea referindu-se la condiții improprii de detenție, aglomerația în izolatoare și penitenciare, calitatea inadecvată a hranei, aprovizionarea nesatisfăcătoare cu apă și încălzirea slabă a încăperilor. La acestea se adaugă **lipsa unui sistem unitar și eficient de adaptare socială a persoanelor eliberate din detenție (Cap. 14 al PNADO⁴⁵; obiectivul (4) al PAUEM)**. Potrivit Departamentului Instituției Penitenciare (DIP), doar 40 la sută din numărul total al persoanelor eliberate din detenție reușesc să se încadreze în câmpul muncii, iar o mare parte dintre ei se reîntorc în închisori.

Izoloarele de detenție provizorie (IDP) nu au fost transferate din jurisdicția MAI în cea a MJ (Cap. 7 al PNADO;

⁴⁴ Procuratura Generală (2007), *Comunicat de presă*, <http://www.procuratura.md/md/newslst/1211/1/2288>.

⁴⁵ Activitatea a fost prevăzută de PNADO pentru 2004.

obiectivul (4) al PAUEM)⁴⁶. Potrivit Comitetului pentru plîngerii, în instituțiile penitenciare se înregistrează foarte rar cazuri de torturare a condamnaților, asemenea practici fiind mai des înregistrate în izolatoarele comisariatelor de poliție. Cele mai frecvente sesizări ale deținuților sînt legate de dezacordul față de hotărârile instanțelor de judecată și condițiile de detenție. Procesul de implementare a PAUEM a fost afectat grav în 2006 de gestul Procuraturii Generale care a atenționat Baroul Avocaților supra faptului că ar putea deschide dosare penale avocaților ce invocă comiterea actelor de tortură în fața unor instanțe internaționale și „prejudiciază” în acest fel imaginea țării. În pofida condamnării repetate a Moldovei de către CEDO pentru aplicarea torturii, autoritățile au depus eforturi insuficiente pentru remedierea acestei probleme.

Inspecția Muncii a constatat anual mii de cazuri de încălcare a reglementărilor în domeniul protecției muncii și drepturilor angajaților. Cele mai frecvente încălcări ale legislației muncii au vizat organizarea improprie a locurilor de muncă, lipsa contractelor de muncă, salarii sub plafonul prevăzut de legislație, munca peste program, restanțele la salarii și concedierea nemotivată. Datorită încălcărilor, s-a atestat o creștere, față de anul 2006, a numărului accidentelor de muncă, inclusiv cu urmări letale. O problemă conexă celor cu care se confruntă angajații este lipsa unei legi privind minimul de existență, ajustat la coșul minim de consum.

Deși au fost înregistrate mai multe realizări sub aspectul egalității de șanse, femeile au continuat să fie subreprezentate în organele autorităților publice de diferite niveluri, discriminate la angajare în câmpul muncii și sub aspectul retribuirii. De puține

⁴⁶ HG nr. 113 din 03.02.2007 cu privire la aprobarea Planului de Acțiuni prioritare privind implementarea în anul 2007 a PAUEM. Această hotărîre a prevăzut pentru 2007 transferul IDP din jurisdicția MAI în cea a MJ.

ori în cazul anunțării vacanței unor funcții de răspundere, femeile au fost încurajate să candideze. De asemenea, violența în familie, inclusiv cea asupra femeilor, a continuat să fie un fenomen răspândit⁴⁷.

Printre cele mai frecvent încălcate drepturi ale copilului se numără cele la un trai decent, la familie și la educație. În pofida eforturilor de reducere a numărului de copii aflați în instituțiile rezidențiale acesta a rămas în continuare mare (peste 11 mii)⁴⁸. La acestea se adaugă alocațiile mici pentru copiii nou-născuți și pentru cei aflați în dificultate, precum și gradul de atenție scăzut pe care autoritățile l-au acordat copiilor ai căror părinți sînt plecați la muncă peste hotare.

1.2.2. Societatea civilă

• Evoluții

La 29 decembrie 2005, a fost aprobată Concepția privind cooperarea dintre Parlamentul Republicii Moldova și societatea civilă. Aceasta a avut drept scop stabilirea principiilor de interacțiune între Parlament și reprezentanții societății civile, precum și de consultare permanentă între părți. În virtutea prevederilor concepției, pe site-ul oficial al Parlamentului au fost plasate pentru dezbateri publice texte ale proiectelor de acte legislative. În aceeași ordine de idei, a fost constatată cooperarea dintre Parlament și ONG-urile specializate în procesul de elaborare a proiectelor de legi pentru reforma administrației publice centrale, de amendare a legislației electorale, privind transparența procesului decizional, pentru modificarea și completarea Legii cu privire la asociațiile obștești.

⁴⁷ Aceasta este concluzia unui studiu realizat de Forul Organizațiilor de Femei din Republica Moldova (FOFRM).

⁴⁸ Circa 85% dintre copiii din instituțiile rezidențiale au unul sau ambii părinți biologici în viață.

Exemplul Parlamentului a fost preluat de Guvern, care a propus pentru dezbateri publice proiectele unor documente, precum cele privind serviciul public și statutul funcționarului public, Strategia de comunicare cu privire la integrarea europeană a Republicii Moldova.

Printre alte realizări se numără semnarea Memorandumului privind cooperarea în procesul integrării europene între MAEIE al RM și organizațiile societății civile și a Memorandumului de cooperare dintre Ministerul Protecției Sociale, Familiei și Copilului (MPSFC) și Rețeaua ONG-urilor din domeniul social. Memorandumul, încheiat între MAEIE și 23 de organizații neguvernamentale, alianțe, rețele și foruri, a rămas deschis pentru toate organizațiile obștești interesate să sprijine și să asiste autoritățile în procesul de realizare a obiectivului de integrare europeană.

La acestea se adaugă includerea în componența mai multor structuri a reprezentanților societății civile, precum comisiile pentru elaborarea concepțiilor securității naționale și politicii externe ale Republicii Moldova. De asemenea, mai multe ministere au organizat periodic reuniuni tematice consultative cu participarea reprezentanților ONG-urilor.

• Deficiențe și probleme

Deși pe pagina web a Parlamentului s-au publicat proiecte de acte legislative, documente care vizau ratificarea unor acte internaționale nu au conținut și textele tratatelor respective, au lipsit textele notelor informative, avizele, expertizele și trimiterile la actele comunitare sau interne din care rezulta necesitatea elaborării proiectelor respective. O situație similară s-a putut observa și în cazul Guvernului. De asemenea, s-au constatat cazuri în care proiectele au fost examinate de Parlament în grabă, fără respectarea termenului de 15 zile stabilit de Regulamentul Parlamentului RM și de mecanismul de implementare a Concepției privind cooperarea cu societatea civilă.

În cazul elaborării și promovării mai multor acte legislative (Codul audiovizualului, pachetul de legi referitoare la reforma administrației publice locale), ONG-uri specializate au constatat că acestea nu au fost supuse suficient dezbatelor publice și că multe propuneri ale ONG-urilor nu au fost luate în considerare. Aceasta indică asupra faptului că unele autorități publice au avut o atitudine formalistă sau ignorantă față de implicarea ONG-urilor la formularea și implementarea politicilor publice.

Gradul de transparență și deschidere a autorităților față de ONG-uri a rămas insuficient. Acesta s-a redus și mai mult o dată cu sistarea transmisiunii în direct a ședințelor plenare ale Parlamentului. Pe de altă parte, capacitățile umane și instituționale, de expertiză și asistență ale ONG-urilor au fost limitate. În domeniile în care aceste capacități există la un nivel satisfăcător, opiniile organizațiilor obștești au fost deseori neglijate.

1.2.3. Partidele politice

• Evoluții

În perioada februarie 2005 – ianuarie 2008, pe scena politică au apărut 9 partide⁴⁹, măbind numărul total al acestora cu aproximativ o treime. La acestea se adaugă altele două care și-au anunțat apariția⁵⁰. Constituirea noilor formațiuni denotă că, în principiu, a fost respectat dreptul constituțional la asociere în partide.

La 24 martie 2005, cei 101 deputați ai Parlamentului RM, reprezentînd cinci partide, au votat în unanimitate Declarația cu privire la parteneriatul politic pentru realizarea obiectivelor in-

⁴⁹ Partidul European (PE), Partidul Creștin Umanist din Moldova (PCUM), Partidul Dezvoltării Spirituale „Moldova Unită” (PDSMU), Partidul Democrației Sociale din Moldova (PDSM), Partidul Conservator (PC), Partidul Național Liberal (PNL), Mișcarea social-politică pentru Neam și Țară (MSPNȚ), Mișcarea „Acțiunea Europeană” (MAE), Partidul Liberal Democrat din Moldova (PLDM).

⁵⁰ Mișcarea „Patrioții Moldovei” (MPM) și Mișcarea „Acțiunea Populară” (MAP).

tegrării europene⁵¹. Documentul a avut la bază consensul tuturor fracțiunilor parlamentare în ce privește promovarea consecvență a cursului strategic spre integrarea europeană. În acest scop, deputații și-au propus să depună eforturi conjugate pentru realizarea PAUEM. Este pentru a doua oară pe parcursul a doi ani când un document politic vizînd orientarea strategică a Republicii Moldova spre integrare europeană a fost votat consensual.

Alegerile locale generale din iunie 2007 au servit drept prilej și pentru testarea potențialului la nivel național al partidelor politice. Doar cinci formațiuni din cele peste 30 au putut acumula mai mult de 4% din voturile alegătorilor, confirmîndu-și potențialul de a se angaja cu succes în competiția politică pentru reprezentare în Parlamentul Republicii Moldova.

La 21 decembrie 2007, Parlamentul a adoptat o nouă Lege privind partidele politice. Prevederile esențiale ale noii legi se referă la: restricțiile vizînd activitatea partidelor (numărul minim de membri a fost coborît de la 5000 la 4000); atribuțiile partidelor politice; susținerea de către stat; evidența partidelor; obligațiile și răspunderea, incluzînd obligativitatea desfășurării adunărilor generale și actualizarea listelor; reorganizarea, suspendarea și încetarea activității, inclusiv pentru inactivitate; patrimoniul și sursele de finanțare. Principala novație a proiectului rezidă în includerea alături de reglementările despre constituirea, înregistrarea și activitatea partidelor politice a unor noi prevederi referitoare la finanțarea acestora, inclusiv din bugetul de stat (anual 0,2% din bugetul de stat), începînd cu 1 iulie 2009.

• Deficiențe și probleme

Relația dintre partidul de guvernămînt și cele de opoziție a fost una de competiție, care s-a exacerbât odată cu demararea campaniei pentru alegerile locale din 2007. Din martie 2007, competiția

⁵¹ *Moldova suverană*, nr. 51 (20688), 29 martie 2005.

dintre Partidul Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM) și partidele de opoziție a degenerat în multiple cazuri de confruntare. Un șir de formațiuni politice au invocat persecuții și abuzuri din partea partidului de guvernământ⁵². În context, a fost remarcată intentarea de dosare penale liderilor mai multor partide de opoziție, printre care: Nicolae Andronic, președinte al Partidului Popular Republican (PPR); Mihail Formuzal, vicepreședinte al PPR; Victor Morev, președinte al Partidului Socialist din Republica Moldova (PSRM); Eduard Mușuc, atunci președinte al Partidului Social Democrat din Moldova (PSDM)⁵³; Gheorghe Sima, lider al Uniunii Muncii „Patria-Rodina” (UMPR); Serafim Urechean, președinte al Alianței „Moldova Noastră” (AMN). Mai mulți lideri de partide au pretins că procesele împotriva lor au avut „caracter politic”. Pretențiile respective au fost fondate, întrucât în cazurile invocate justiția nu a stabilit vinovăția acuzaților. În același timp, Mișcarea „Acțiunea Europeană” (MAE) a acuzat MJ că acesta i-ar fi creat dificultăți serioase în procesul de înregistrare, iar PSDM și UMPM au pretins că MJ a tergiversat înregistrarea modificărilor aprobate de organele abilitate ale acestor formațiuni.

Noua Lege privind partidele politice conține un șir de deficiențe, fiind elaborată în grabă, fără luarea în considerație a majorității obiecțiilor și propunerilor anterioare referitoare la reglementarea domeniului respectiv. Experți naționali și internaționali au invocat insuficiența și imperfecțiunea reglementărilor despre finanțare, transparență, responsabilitate și răspundere; lipsa unei corelații strânse cu diverse acte legislative în vigoare.

⁵² Alianța „Moldova Noastră” (AMN), Partidul Liberal (PL), Partidul Democrat din Moldova (PDM), Partidul Popular Creștin Democrat (PPCD), Partidul Popular Republican (PPR), Partidul Social-Liberal (PSL), Partidul Socialiștilor „Patria-Rodina” (PSPR).

⁵³ Eduard Mușuc, acuzat că și-ar fi însușit mijloace financiare în proporții deosebit de mari, a fost achitat la nivel național și a avut câștig de cauză împotriva RM la CEDO.

Introducerea finanțării substanțiale a partidelor din bugetul de stat (0,2% anual) nu a fost corelată cu cerințele de transparență sporită în domenii de interes public cum ar fi, de exemplu, obligativitatea facerii publice a criteriilor în baza cărora se întocmesc listele de candidați.

O limitare serioasă în dezvoltarea partidelor politice vine din partea interzicerii deținerii funcțiilor publice și electivă a cetățenilor cu cetățenii multiple. În astfel de circumstanțe este lipsită de sens aderarea la partidele politice a unor cadre calificate care nu vor putea fi alese într-un șir de funcții de răspundere prin filiera partidelor politice.

1.2.4. Instituția alegerilor

În perioada februarie 2005 – ianuarie 2008 au avut loc: alegeri parlamentare (6 martie 2005); alegeri ale Primarului de Chișinău (10 iulie [alegeri noi], 24 iulie [repetate], 27 noiembrie [noi] și 11 decembrie [repetate] 2005); alegeri ale Bașcanului Găgăuziei (3/17 decembrie 2006) și alegeri locale generale (3/17 iunie 2007).

• Alegeri parlamentare, 6 martie 2005

Misiunea Internațională de Observare a Alegerilor (MIOA)⁵⁴ a constatat că „alegerile parlamentare din 6 martie 2005 în Republica Moldova s-au desfășurat, în general, în conformitate cu majoritatea angajamentelor OSCE, cu standardele Consiliului Europei și alte standarde internaționale referitoare la alegeri. Cu toate acestea, autoritățile nu au reușit să îndeplinească unele angajamente și standarde indispensabile pentru un proces electoral cu adevărat competitiv. În special, condițiile desfășurării campaniei electorale și accesul la mass-media nu au fost suficient de echitabile; în această privință, s-au confirmat tendințele negative constatate încă în perioada alegerilor locale din 2003.”

⁵⁴ MIOA a reunit observatori din partea OSCE/BIDDO, Adunării Parlamentare a OSCE, APCE și PE.

Coaliția 2005 a concluzionat că „în linii generale, alegerile parlamentare din 6 martie 2005 s-au desfășurat cu respectarea părții ală a standardelor și principiilor OSCE în domeniul alegerilor [...] și a angajamentelor și obligațiilor pe care și le-a asumat Republica Moldova în calitatea sa de stat membru al Consiliului Europei“.

În urma alegerilor, au fost adoptate mai multe modificări ale Codului electoral. Principalele modificări s-au referit la: micșorarea pragului electoral; modificarea statutului CEC⁵⁵; schimbarea modalității de desemnare a membrilor organelor electorale de circumscripție și ale secțiilor de votare; difuzarea emisiunilor electorale numai cu genericul „Electorală“ etc.

• Alegeri ale Primarului de Chișinău, 10 iulie, 24 iunie, 27 noiembrie și 11 decembrie 2005

Alegerile pentru desemnarea primarului mun. Chișinău nu au putut fi validate din cauza absenteismului electoral. În cazul lor, Misiunea OSCE în Moldova a constatat totuși o îmbunătățire a procesului electoral, în special în ce privește reflectarea campaniei în mass-media electronică.

• Alegeri ale Bașkanului Găgăuziei, 3/7 decembrie 2006

Misiunea OSCE în Moldova a concluzionat că alegerile din 3 decembrie 2006 pentru funcția de Bașkan al Găgăuziei s-au desfășurat în general de o manieră calmă. Totodată, s-a arătat că asigurarea unor condiții inegale pentru concurenții electorali, numărul mare de alegători introduși în listele suplimentare, precum și prevederile contradictorii și ambigue în legea autonomiei privind alegerile Bașkanului au constituit motive de îngrijorare. În cazul turului doi, Misiunea OSCE a constatat că pentru acesta, în comparație cu primul, au fost asigurate condiții administrative și de campanie mai bune.

⁵⁵ CEC a fost constituită din 9 membri desemnați: cîte unul de către Președinte și Guvern, iar 7 de către Parlament, inclusiv 5 de către partidele de opoziție conform numărului de mandate deținute de acestea.

• Alegerile locale generale, 3/17 iunie 2007

MIOA⁵⁶ a constatat: „Alegerile locale din 3 iunie 2007 din Republica Moldova au fost în general bine administrate, iar numărul de partide și candidați a oferit alegătorilor un spectru autentic de opțiuni. Cu toate acestea, alegerile nu au reușit să îndeplinească unele angajamente OSCE și Consiliului Europei indispensabile pentru un proces electoral cu adevărat competitiv. În special, dreptul cetățenilor de a candida la funcții publice nu a fost pe deplin respectat, iar accesul la mass-media nu a fost echitabil. Autoritățile și unii membri ai partidului de guvernământ au exercitat presiuni și intimidări asupra unui număr de candidați din partea opoziției. [...] Comisia Electorală Centrală (CEC) a întreprins eforturi lăudabile pentru a rămâne imparțială pe toată durata procesului. [...] Deși activitățile de campanie în general nu au fost împiedicate, nu au fost oferite întotdeauna oportunități egale tuturor concurenților, iar mai multe partide politice au reclamat faptul că întâlnirile acestora au fost uneori obstrucționate”⁵⁷. Concluziile respective au fost confirmate în raportul final al OSCE⁵⁸.

Pentru turul din 17 iunie, MIOA a concluzionat: „Procedurile din ziua turului doi al alegerilor locale [...] au arătat o îmbunătățire modestă în comparație cu primul tur de pe 3 iunie. Cu toate acestea, problemele majore identificate în timpul perioadei preelectorale au persistat, în special caracterul pătinator al mass-mediei și intimidarea candidaților”⁵⁹.

⁵⁶ MIOA a fost constituită din observatori ai OSCE/BIDDO și Congresului Puterilor Locale și Regionale ale Consiliului Europei.

⁵⁷ MIOA (2007a), *Comunicat privind constatările și concluziile preliminare*, 4 iunie, http://www.osce.org/documents/odihr/2007/06/24819_mo.pdf.

⁵⁸ *Republica Moldova: Alegeri locale 3 - 17 iunie 2007, Raportul Misiunii de Observare a Alegerilor OSCE/BIDDO*, Varșovia, 21 septembrie 2007, http://osce.org/documents/html/pdftohtml/26372_mo.pdf.html.

⁵⁹ MIOA (2007b), *Scrutinul din turul doi al alegerilor locale din Moldova s-a îmbunătățit puțin însă rămân deficiențe serioase*, http://www.osce.org/documents/odihr/2007/06/25167_mo.pdf.

Coaliția 2007 a constatat: „În mare parte, alegerile locale din 3 iunie 2007 nu au întrunit criteriile internaționale de alegeri libere și corecte”⁶⁰, în timp ce „alegerile locale în turul doi [17 iunie] au întrunit în linii mari criteriile internaționale de alegeri libere, cu excepția cazului singular de la Corjova, și au fost parțial corecte”⁶¹.

Probleme importante referitoare la micșorarea pragului electoral pentru candidații independenți și asigurarea participării la votare a cetățenilor aflați peste hotare au rămas nesoluționate. În același timp, a fost exclusă posibilitatea constituirii blocurilor electorale, iar pragul electoral a fost inițial scăzut de la 6% la 4% pentru ca ulterior să fie din nou ridicat. Interzicerea alianțelor preelectorale constituie o limitare serioasă a libertăților de care se bucurau partidele anterior.

1.2.5. Mass-media

• Evoluții

Printre principalele evoluții în domeniul mass-mediei se numără: adoptarea Codului audiovizualului (CA); aprobarea Regulamentului privind implementarea și respectarea CA; elaborarea de către Consiliul Coordonator al Audiovizualului (CCA) a recomandărilor privind mecanismele de intrare în legalitate a radiodifuzorilor fondați și finanțați de autoritățile administrației publice locale; adoptarea de către CCA a Strategiei de acoperire a teritoriului național cu servicii de programe audiovizuale (2007-2010);

⁶⁰ Coaliția 2007 (2007a), *În mare parte, alegerile locale din 3 iunie nu au întrunit criteriile internaționale de alegeri libere și corecte*, Comunicat de presă, 4 iunie, <http://www.e-democracy.md/files/elections/local2007/coalition-2007-pr-4-june-2007-ro.pdf>.

⁶¹ Coaliția 2007 (2007b), *Alegerile locale în turul doi au întrunit criteriile de alegeri libere și au fost parțial corecte*, 18 iunie, <http://www.e-democracy.md/files/elections/local2007/coalition-2007-pr-18-june-2007-ro.pdf>.

asigurarea unui grad mai mare de deschidere a CCA spre accesul publicului la informații privind activitatea sa⁶².

• Deficiențe și probleme

Partide parlamentare de opoziție⁶³ și organizații specializate în domeniul mass-mediei⁶⁴ nu au fost de acord cu modul în care a fost examinat și adoptat Codul Audiovizualului, apreciind că acesta a fost adoptat fără o dezbatere publică plenară⁶⁵. Ulterior, mai multe organisme, inclusiv misiuni diplomatice acreditate în Moldova, au exprimat îngrijorări privind modul de implementare a Codului Audiovizualului⁶⁶.

Un șir de organizații naționale și internaționale de profil au apreciat că Compania „Teleradio-Moldova” a continuat să nu întrunească pe deplin caracteristicile unui audiovizual public⁶⁷, conformându-se lent prevederilor noii legislații audiovizuale. Situația de la „Moldova 1” a fost apreciată, din acest punct de vedere, mai îngrijorătoare decât cea de la „Radio Moldova”. Lipsa unui progres real pune la îndoială eficiența CO al Companiei „Teleradio-Moldova”, conducerii acestei instituții și a CCA.

⁶² APEL et. al. (2007), *Proiectul „Monitorizarea implementării Codului Audiovizualului”*, Comunicat de presă, http://www.apel.md/comunic/COMUNICAT_DE_PRESA_191207.pdf.

⁶³ Stenograma ședinței Parlamentului din 27.07.2006, <http://www.parlament.md/news/plenaryrecords/27.07.2006>.

⁶⁴ Declarația comună a unui șir de organizații de profil, www.ijc.md.

⁶⁵ ADEPT și EXPERT-GRUP (2006), *Euromonitor*, nr. 3, iulie, p. 13.

⁶⁶ *Declarația comună*, 15.12.2006.

⁶⁷ *Declarație comună: Îngrijorări cu privire la libertatea presei*, 14 martie 2007, <http://www.azi.md/print/43594/Ro>; Misiunea OSCE în Moldova (2007), *Moldova's broadcasting reforms cause for concern*, OSCE Mission Head says, 19 februarie, <http://www.osce.org/item/23339.html>; Consorțiu Euroforum (2007), *Raportul independent al celor treisprezece reprezentanți ai societății civile din Republica Moldova*, http://www.europa.md/upload/File/boxedreapta/raport_independent.doc; APEL (2007), *Proiectul „Monitorizarea implementării Codului audiovizualului”*, Comunicat de presă, http://www.apel.md/comunic/COMUNICAT_DE_PRESA_120907.pdf.

În procesul de reorganizare a posturilor municipale „Antena C” și „Euro TV Chișinău”, precum și în evoluția ulterioară a evenimentelor în jurul acestora au fost atestate mai multe încălcări, printre care: lezarea interesului public, ignorarea procesului de consultare a opiniei comunității municipale, precum și a drepturilor colectivelor de muncă, prejudicierea dreptului la informare a publicului⁶⁸, limitarea clară a spațiului fluxului liber de informație⁶⁹. Evoluțiile în jurul posturilor municipale nu au consunat cu recomandările făcute, în decembrie 2006, de Misiunea OSCE și zece misiuni diplomatice într-o declarație comună pe marginea situației acestora⁷⁰.

În perioada februarie 2005 – ianuarie 2008, au fost înregistrate mai multe cazuri de îngrădire a libertății presei (ex.: „Ziarul de Gardă”; „PRO TV Chișinău”; „DTV”; ziarul „SP”;), de intimidare a reprezentanților unor mijloace de informare în masă („PRO TV Chișinău”; „Euro TV Chișinău”). La acestea s-au adăugat lipsirea disproporționată și cu lezarea interesului public a unor mijloace media de licență de emisie (postul de radio „FM-103.5” din Bălți, „TVR 1”).

De asemenea, autoritățile moldovene nu au îndeplinit în totalitate **obiectivul (9) al PAUEM**, care prevede, între altele, **ajutor financiar din partea statului pentru mass-media acordat în baza criteriilor stricte și obiective aplicate egal pentru toată mass-media**.

Accesul liber la informație a fost relativ îngrădit. Printre cauzele acestui fenomen pot fi menționate: transparența redusă a

⁶⁸ APEL et. al. (2007), *Monitorizarea implementării Codului Audiovizualului*, Info-Prim Neo, 7 februarie, www.info-prim.md.

⁶⁹ *Declarație comună: Îngrijorări cu privire la libertatea presei*, 14 martie 2007, <http://www.azi.md/print/43594/Ro>.

⁷⁰ Misiunea OSCE în Moldova (2007), *Moldova's broadcasting reforms cause for concern, OSCE Mission Head says*, 19 februarie, <http://www.osce.org/item/23339.html>.

instituțiilor publice, neglijarea Legii privind accesul la informație, atitudinea formalistă sau, uneori, incompetența funcționarilor publici, secretizarea excesivă a informației de interes public. Rata răspunsurilor complete oferite de instituțiile puterii centrale a fost mai mare decât cea în cazul solicitărilor adresate administrației locale⁷¹.

Potrivit studiului „Libertatea globală a presei în 2007”, realizat de Freedom House, presa în Moldova a fost apreciată cu calificativul „neliberă”. Freedom House a estimat independența mass-mediei cu scorul de 5.25 în 2007, cu 5.00 în 2006 și cu 5.00 în 2005⁷².

Concluziile Freedom House privind libertatea presei în Moldova au fost confirmate și de RFF. Indicele libertății presei pentru anul 2007, stabilit de RFF, a situat Moldova pe locul 81 dintr-un total de 168 de state cu nota 24.75, în rândul statelor unde libertatea presei întâmpină probleme notabile. În 2006, situația presei din Moldova a fost apreciată de RFF cu 19.17, în 2005 cu 17.5, iar în 2004 cu 20.5 puncte⁷³.

1.2.6. Organizațiile sindicale

• Evoluții

Cea mai importantă evoluție în acest domeniu a constituit-o fuzionarea în iunie 2007 a Confederației Sindicatelor din Republica Moldova (CSRM) și a Confederației Sindicatelor Libere din Moldova (CSLM) „Solidaritate” în Confederația Națională a Sindicatelor din Moldova (CNSM).

⁷¹ Centrul „Acces-info” (2007), *Aplicarea Legii privind accesul la informație. Raport de monitorizare*, www.acces-info.org.md.

⁷² Freedom House (2007), *Global Press Freedom 2007*, <http://www.freedom-house.org/uploads/fop/2007/pfscharts.pdf>.

⁷³ Conform metodologiei RFF, cu cât punctajul este mai mare, cu atât starea presei este mai deficientă.

O realizare moderată a fost aprobarea Legii privind organizarea și funcționarea Comisiei naționale pentru consultări și negocieri colective, a comisiilor pentru consultări și negocieri colective la nivel de ramură și la nivel teritorial.

• Deficiențe și probleme

Până la și după fuzionarea mișcării sindicale în CNSM, aceasta, deși include un număr impunător de membri, are un potențial scăzut de influență asupra partenerilor săi sociali. Mișcarea sindicală din Moldova încă nu s-a constituit într-un organism care să apere suficient drepturile membrilor săi, ceea ce le permite partenerilor săi să aibă un grad mare de discreție în conceperea și realizarea politicilor sociale.

1.2.7. Cooperarea cu CoE și executarea deciziilor CEDO

• Evoluții

Autoritățile au manifestat, în mare parte, deschidere și receptivitate în dialogul cu CoE și cu alte organisme interesate în funcționarea adecvată a instituțiilor democratice în Moldova.

În contextul cooperării autorităților cu CoE, Parlamentul RM a adoptat Hotărîrea cu privire la aprobarea Programului calendaristic al acțiunilor legislative în conformitate cu Rezoluția și Recomandările Comisiei pentru respectarea obligațiilor și angajamentelor statelor membre ale CoE. În conformitate cu acest program, au fost aprobate Legea privind Institutul Național al Justiției, inaugurat în noiembrie 2007, Legea despre cultele religioase și părțile lor componente ș.a.⁷⁴

⁷⁴ Sintagma „Biserica Ortodoxă din Moldova“ din Legea despre cultele religioase și părțile lor componente este apreciată ca fiind restrictivă și discriminatorie.

Autoritățile moldovene au asigurat executarea deciziilor CEDO, achitînd despăgubirile⁷⁵. De asemenea, Parlamentul a adoptat Legea pentru modificarea Legii cu privire la Agentul Guvernamental, care instituie dispoziții noi referitoare la mecanismul exercitării dreptului de regres împotriva persoanelor a căror activitate intenționată a constituit temei pentru condamnarea Moldovei de către CEDO.

• Deficiențe și probleme

Deși Programul calendaristic aprobat pentru onorarea obligațiilor față de CoE prevedea adoptarea unui șir de măsuri pînă în iulie 2006, mai multe dintre acestea s-au îndeplinit cu întârziere sau au rămas nerealizate. Nu au fost adoptate: Codul de legi ale educației și legea privind statutul mun. Chișinău. De asemenea, nu a fost condamnat principiul destituirii primarului de Comrat de către Adunarea Populară a Găgăuziei și nu au fost investigate motivele cazurilor de urmărire penală a liderilor opoziției la nivel național și local. Mai mult, există situații în care actele normative naționale se adoptă fără o expertiză prealabilă a experților CoE și cazuri în care recomandările CoE sînt ignorate⁷⁶.

Autoritățile moldovene, deși au acordat reclamanților despăgubirile stabilite de CEDO, au tergiversat luarea unor acțiuni de ordin general, legislativ-normativ, fapt care explică condamnările repetate ale Moldovei pentru aceleași capete de acuzație: aplicarea torturii, încălcarea libertății de expresie, arest ilegal, existența în izolatorul CCCEC a peretelui de sticlă care separă persoanele sub arest de avocații lor etc.

⁷⁵ Deciziile CEDO în cazurile Șarban, Modîrcă, Becciev, Mușuc, Palade indică asupra faptului că ipoteza deschiderii dosarelor penale pe numele acestora pe motive politice nu este lipsită de temei.

⁷⁶ Acestea au fost declarate într-o conferință de presă, la 16 martie 2007, de Vladimir Ristovski, Reprezentantul Special al Secretarului General al CoE în Moldova.

Deși adoptarea în 2006 a Legii pentru modificarea Legii cu privire la Agentul Guvernamental a fost motivată prin necesitatea intentării acțiunilor de regres împotriva persoanelor a căror activitate intenționată a constituit temei pentru condamnarea Moldovei de către CEDO, au fost inițiate puține astfel de acțiuni.

• Priorități

Pentru îmbunătățirea situației în domeniul instituțiilor democratice se recomandă un șir de măsuri. Cele mai stringente ar fi:

- Reducerea perioadei de detenție înainte de prezentarea în fața unui judecător, asigurarea desfășurării interogărilor în camere speciale de interogare, reducerea aglomerării în instituțiile penitenciare, **instituirea unui sistem unitar și eficient de adaptare socială a persoanelor eliberate din detenție (Cap. 14 al PNADO; obiectivul (4) al PAUEM);**
- **Transferarea IDP din jurisdicția MAI în cea a MJ (Cap. 7 al PNADO; obiectivul (4) al PAUEM);**
- Aplicarea jurisprudenței europene de către instanțele naționale, crearea unui fond de rezervă pentru executarea hotărârilor judecătorești la nivel național;
- Adoptarea Legii cu privire la minimul de existență, instituirea unui organ extrajudiciar de soluționare a conflictelor de muncă – Arbitrajul Muncii;
- Introducerea în Legea privind partidele politice a unei prevederi care să oblige formațiunile să facă publice criteriile de alcătuire a listelor de candidați;
- Introducerea unui mecanism care să permită participarea la alegeri a cetățenilor moldoveni aflați peste hotare;

- **Asigurarea ajutorului financiar din partea statului pentru mass-media acordat în baza criteriilor stricte și obiective aplicate egal pentru toată mass-media (obiectivul (9) al PAUEM);**
- Precizarea în legislație a numărului de zile după care o decizie a CCA se publică în *Monitorul oficial*.

2. SISTEMUL JUDICIAR

2.1. Precizări preliminare

Republica Moldova se confruntă cu probleme serioase în domeniul justiției, de funcționare a sistemului judecătoresc și a organelor de drept în ansamblu. Această constatare a fost confirmată în repetate rânduri de către: autoritățile statului și exponenții acestora⁷⁷; instituții și organizații internaționale⁷⁸; mass-media, experți naționali și internaționali⁷⁹.

⁷⁷ Raportul președintelui CSM la Conferința anuală a judecătorilor din 3 februarie 2006; Materialele Conferinței „Mersul reformei judiciare în Republica Moldova. Realizări, probleme, perspective” (6-7 septembrie 2006); Rapoartele și alocuțiunile din cadrul Conferinței anuale a judecătorilor din 09.02.2007 (Președintele RM, Președintele CSM, ministrul Justiției); Alocuțiunea Prim-ministrului la ședința Consiliului Colegial al Ministerului Justiției (22.01.2007); Rapoartele Centrului pentru Drepturile Omului din Moldova (2005, 2006) etc.

⁷⁸ Hotărârile CEDO de condamnare a Moldovei; Recomandările și rezoluțiile CoE privind funcționarea instituțiilor democratice în RM (Rezoluția 1465 (2005), Rec 1721 (2005)), luările de poziție ale Comitetului de Miniștri al CoE, ale APCE privind respectarea principiilor statutului de drept, executarea deciziilor judecătorești; Raportul analitic semestrial de monitorizare, OSCE-Moldova, 2006; Raportul Departamentului de Stat al SUA „Drepturile omului în Moldova 2006”; Raportul Băncii Mondiale „Worldwide Governance Indicators 2006”; Raportul Național de Dezvoltare Umană 2006, PNUD-Moldova; Rapoartele „Evaluarea sistemului judiciar – Moldova” (CEPEJ, 2004) și „Sistemele Judiciare din Europa – Ediția 2006” (CEPEJ, 2006).

⁷⁹ Raportul „Controlul asupra independenței judiciare în Republica Moldova”, OSJI/Freedom House Moldova, 2003; Studiul „Finanțarea justiției în Republica Moldova”, CSPJ 2005; Studiul „Evaluarea necesităților sistemului judecătoresc

Existența unor deficiențe grave în justiție este simțită și de justițiabilii simpli, implicați în respectivele relații sub cele mai diverse calități, motiv pentru care, de mai mult timp, toate sondajele de opinie atestă o încredere redusă a populației în justiție (doar circa 30 la sută ar avea încredere).

Evaluarea reformelor implementate ultimii ani în cadrul sistemului judiciar demonstrează că majoritatea acțiunilor au fost desfășurate fragmentar, în lipsa unei concepții sau strategii complexe și bine fundamentate, care să definească, în ansamblu, principiile, scopurile și finalitățile unor asemenea reforme. Criteriile și principiile inițiale trasate de Concepția reformei judiciare și de drept⁸⁰ au fost modificate și readaptate necesităților obiective ori subiective, dar fără a se aproba o nouă Concepție (Strategie). Deși formal exista după 2001, Consiliul coordonator pentru desfășurarea reformei judiciare și de drept, practic, nu a mai activat, de problemele justiției ocupându-se, periodic și cu diferită intensitate, toate instituțiile centrale: Președinție, Parlament, Guvern, CSM, CSJ, MJ etc., dar fără o determinare și voință politică clară, fapt prin care se explică, parțial, și persistența problemelor în sfera dată.

Abia în cuprinsul Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei au fost evidențiate oficial o serie de probleme în domeniu⁸¹ și trasate acțiuni prioritare pentru o perioadă de 3 ani (2005-2007). Diverse programe și strategii adoptate în perioada 2005-2007 au inclus componente distincte vizînd reformele

în RM“ (CSM, CSJ, Comitetul Helsinki Moldova); Raport Analitic „Dialectica justiției moldovenești...“, CAPC 2005; Raportul IJC „MOLDOVA: The Rule of Law in 2004“; Rapoartele Freedom House „Nations in Transit“; Rapoartele „Indexul Libertății Economice“ (Index of Economic Freedom), The Heritage Foundation/The Wall Street Journal; Studiul „Moldova’s Uncertain Future“, Crisis Group Europe, 2006; Raportul Asociației Avocaților Americani „Indicatorii Reformei în Justiție“ (vol.II, 2007); Rapoartele „Euromonitor“, ADEPT/Expert Grup etc.

⁸⁰ HP nr.152-XIII din 21.06.94.

⁸¹ Pct.260 din SCERS (Legea nr.398/02.12.2004).

în sistemul judiciar⁸². Acestea însă au abordat situația fragmentar, reieșind din scopul esențial al documentelor respective. Abia în iulie 2007 Parlamentul RM a adoptat **Strategia de consolidare a sistemului judecătoresc** și un Plan de Acțiuni pentru implementarea ei⁸³, dar iarăși, în document pot fi constatate importante omisiuni:

- lipsa unor termene concretizate (majoritatea termenelor sînt anuale-bianuale);
- includerea unor termene care din start sînt încălcate⁸⁴;
- stabilirea unor indicatori vagi (existența unor proiecte elaborate în loc de norme aplicate);
- nealocarea concomitentă a resurselor umane, financiare și tehnice adecvate;
- lipsa prevederilor despre desemnarea unui organ coordonator/de monitorizare;
- lipsa mecanismelor instituționalizate de monitorizare independentă a implementării etc.

2.2. PAUEM despre consolidarea justiției în Moldova

PAUEM stabilește drept prioritate specială „continuarea consolidării capacităților [...] judiciare“ și include drept sarcină esențială *„consolidarea supremației legii prin sporirea eficienței puterii judecătorești și a organelor de drept“*. De asemenea, este stabilită expres necesitatea *„revizuirii legislației în scopul asigurării independenței și imparțialității sistemului judecătoresc, inclusiv asigu-*

⁸² PNADO (HP nr.415-XV din 24.10.2003); Strategia națională anticorupție (HP nr.421/2004); IPAP RM-NATO (HG nr.774/2006, nr.1506/2006); Programul de acțiuni în cadrul Programului „Provocările Mileniului“ (HG nr.32/11.01.2007); Planul de Acțiuni pentru implementarea Programului comun al CE și CoE (HG nr.959/22.08.2007); Planul de măsuri privind asigurarea respectării dreptului la petiționare, informație și acces la justiție (HG nr.1013/12.09.2007) etc.

⁸³ HP nr.174-XVI din 19.07.2007.

⁸⁴ Din cinci măsuri care trebuiau realizate în 2007, doar una teoretică (elaborare normativă) se poate considera îndeplinită.

rarea imparțialității și eficienței Procuraturii, precum și în scopul consolidării capacității justiției“. Pentru aceasta, autoritățile Moldovei urmau să întreprindă mai multe acțiuni și măsuri, sintetizate astfel în cuprinsul PAUEM⁸⁵:

- continuarea și implementarea activității legislative pentru a reforma în continuare sistemul judecătoresc în conformitate cu standardele europene;
- reexaminarea și completarea legii privind organizarea judecătorească în scopul asigurării independenței, imparțialității și eficienței sale, inclusiv clarificarea procedurii de numire și avansare, drepturile statutare și obligațiile judecătorilor;
- asigurarea implementării noii legislații cu privire la procuratură în conformitate cu standardele europene;
- îmbunătățirea instruirii, în special în problematica drepturilor omului și cooperării judiciare, a judecătorilor, procurorilor și funcționarilor din sistemul judecătoresc, administrația Ministerului Justiției, poliției și închisorilor;
- dezvoltarea căilor alternative de soluționare a litigiilor, inclusiv medierea și arbitrajul.

2.3. Implementarea PAUEM în domeniul justiției

• Evoluții

Pe lângă *sporirea asistenței internaționale specializate*, evoluțiile clar perceptibile, ca și în cazul altor domenii incluse în PAUEM, constau în *revizuirea legislației existente și adoptarea de noi reglementări*. Astfel, a fost revizuită legislația privind: statutul judecătorului; organizarea judecătorească; constituirea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii (CSM); colegiul disciplinar și răspunderea disciplinară a judecătorilor; Agentul Guver-

⁸⁵ PAUEM, secț.2.1, pct.2.

namental al RM la CEDO⁸⁶ etc. Deși în majoritatea cazurilor cu întârziere considerabilă, totuși au fost adoptate și puse în aplicare (cu anumite excepții) noi acte legislative importante:

- Codul de executare (Legea nr.443-XV din 24.12.2004) și Legea nr.204-XVI din 06.07.2006 cu privire la sistemul de executare silită;
- Legea nr.152-XVI din 08.06.2006 privind Institutul Național al Justiției;
- Legea nr.333-XVI din 10.11.2006 privind statutul ofițerului de urmărire penală;
- Legea nr.59-XVI din 15.03.2007 privind statutul și organizarea activității grefierilor din instanțele judecătorești;
- Legea nr.198-XVI din 26.07.2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat;
- Legea nr.371-XVI din 01.12.2006 cu privire la asistența juridică internațională în materie penală;
- Legea nr.134-XVI din 14.06.2007 cu privire la mediere etc.

Aspectele *organizatorico-administrative în sfera judiciară* au fost abordate prin: măsuri pentru crearea Departamentului de administrare judecătorească⁸⁷; aprobarea structurii-tip a aparatului judecătoreșilor și curților de apel (ordinul MJ nr.275 din 16.07.2007); examinarea posibilităților de transfer a unor funcții către personalul auxiliar al instanțelor. S-au întreprins măsuri pentru informatizarea sistemului judiciar și au fost aprobate concepții în domeniu⁸⁸. În legislație au fost introduse reglementări care au menirea de a disciplina judecătoria, de a lărgi spectrul încălcărilor care atrag răspunderea disciplinară a magistraților.

⁸⁶ Legile nr.174-XVI din 22.07.2005, nr. 247-XVI din 21.07.2006, nr.399-XVI din 14.12.2006 și nr.185-XVI din 26.07.2007; Legea nr.48-XVI din 09.03.2006.

⁸⁷ HG nr.670/2007 și nr.1202/2007.

⁸⁸ HG nr.776/2007 cu privire la aprobarea Concepției Sistemului informațional judiciar pentru anii 2007-2008.

În conformitate cu modificările operate prin Legea nr.174-XVI din 22.07.2005, *Consiliul Superior al Magistraturii* s-a constituit în formulă nouă, majoritatea membrilor acestuia (7 judecători) fiind desemnați de Adunarea Generală a Judecătorilor. De asemenea, s-a stabilit interdicția deținerii Președinției CSM de către membrii din oficiu ai acestui organ, situație ce ar contribui la excluderea influențelor și interferențelor politico-administrative. Prin Legea nr.185-XVI din 26.07.2007 s-a decis crearea în cadrul CSM a Inspecției Judiciare, structură care trebuia să-și înceapă activitatea de la începutul anului 2008. Transparența activității CSM a crescut (hotărârile se publică în MO, pe web), dar prea puțin, insuficient pentru a o putea considera corespunzătoare criteriilor minime de control și informare publică adecvată⁸⁹. CSM a aprobat o serie de reglementări normative și decizii importante, privind⁹⁰:

- organizarea și funcționarea Aparatului Consiliului Superior al Magistraturii;
- modul de organizare și desfășurare a concursului pentru suplinirea posturilor vacante de judecător, de președinte sau vicepreședinte al instanțelor judecătorești, de promovare în instanțele superioare;
- repartizarea aleatorie a cauzelor în instanțele judecătorești;
- graficul de atestare a judecătorilor pentru confirmarea gradului de calificare.

Bazîndu-se formal pe anumite recomandări ale experților CoE, *Procuratura* intenționează să urmeze propria cale de reformare și în acest scop au fost elaborate câteva proiecte de legi noi, cu privire la: organizarea Procuraturii; statutul procurorului; Consiliul Superior al Procurorilor. Legislația în vigoare despre

⁸⁹ Calitate nesatisfăcătoare, actualizarea rară a paginilor web: www.scjustice.md; www.csm.md; lipsa unei publicații periodice speciale a CSM.

⁹⁰ Hotărârile CSM: nr.68/3 din 01.03. 2007; nr.132/6 din 26.04.2007.

activitatea Procuraturii nu a suferit modificări esențiale, evoluțiile în domeniu vizînd doar:

- modificarea procedurii de acces la o funcție (80% prin intermediul INJ, dar și din cadrul unor autorități publice [deputat, membru al Curții de Conturi, funcționar al CSM], din sistemul juridic [avocat, judecător, profesor, ofițer de urmărire penală, avocat parlamentar, jurisconsult, executor]) după susținerea unui examen de calificare;
- stabilirea mai clară a ierarhiei procurorilor (art.15 alin.1¹-1⁴ din Legea cu privire la procuratură);
- precizarea în legislație a aspectelor privind⁹¹: acțiunea civilă înaintată de procuror; recursurile împotriva unor acte administrative; ordonanța procurorului; mandatul procurorilor teritoriali; pornirea urmăririi penale împotriva procurorilor doar de către Procurorul General); obligativitatea perfecționării profesionale etc.

Procesul de *informare publică despre activitatea Procuraturii* a cunoscut evoluții considerabile: sînt elaborate și publicate rapoarte anuale și tematice, sinteze periodice; se difuzează periodic comunicate de presă; are loc implementarea unei Concepții de promovare a imaginii publice a Procuraturii; reprezentanții Procuraturii participă activ la diverse manifestații publice tematice (seminare, conferințe, ateliere, mese rotunde). La sporirea transparenței procuraturii contribuie considerabil lansarea în formă nouă și actualizarea permanentă a paginii web: www.procuratura.md.

Adoptarea legislației și măsurilor organizatorice pentru începerea funcționării *Institutului Național al Justiției*, deși nu au deocamdată impact clar sesizabil, au permis demararea primelor concursuri de accedere în Justiție și Procuratură pe cale de concurs „științifico-didactic”. Prima promoție va absolvi INJ abia în

⁹¹ Legea nr.70-XVI din 22.03.2007.

2009 și actualmente este dificil a se prognoza eficiența instruirii, însă transparența și corectitudinea procesului de selecție, precum și interesul deosebit manifestat de candidați la concursul de admitere permit să se presupună că vor absolvi studiile personalități ce vor dispune de cunoștințe profesionale adecvate. Instruirii tematice, inclusiv periodice, se realizează prin intermediul:

- Curții Supreme de Justiție⁹²;
- proiectelor derulate de organizații internaționale⁹³;
- organizațiilor neguvernamentale specializate⁹⁴.

CSM examinează periodic problemele care au generat condamnarea RM la CEDO, în scopul de a stabili neajunsurile în activitatea instanțelor judecătorești⁹⁵.

Evoluții apreciable în sfera justiției și domeniile conexe mai pot fi considerate:

- scăderea numărului de cauze neexamineate, creșterea calității și celerității examinării lor⁹⁶;
- măsuri adecvate vizînd examinarea cauzelor penale cu inculpați arestați⁹⁷;
- sporirea atenției Procuraturii în sfera respectării drepturilor omului⁹⁸;

⁹² Hotărârile explicative ale CSJ; Programele CSJ de acordare a asistenței metodice (Hot. Plen. CSJ nr.24 din 12.12.2005, Hot. Plen. CSJ nr.13 din 19.06.06 ș.a.); publicațiile „Manualul Judecătorului“, „Ghidul pregătirii pricinilor civile pentru examinare“ ș.a.

⁹³ Comisia Europeană, Consiliul Europei, PNUD, Banca Mondială, OSCE.

⁹⁴ Cursuri și seminare organizate cu sprijinul Fundației Soros, ABA CEELI, Fundației Germane IRZ, Agenției „Ex Lege“, IRP etc.

⁹⁵ La ședința CSM din 07.08.2007 s-a decis examinarea trimestrială a cauzelor examinate de CEDO.

⁹⁶ Informația de generalizare a CSJ, declarațiile Președintelui CSM, ale Președintelui CSJ.

⁹⁷ HP nr.370/28.12.2005 și HP nr.233/14.10.2005; Hotărârile Plenului CSJ: nr. 4 din 28.03.2005, nr.19 din 31.10.2005, nr.6 din 27.02.2006, nr.22 din 05.11.2007.

⁹⁸ Ședința Colegiului Procuraturii Republicii Moldova, din 24.04.2007.

- aprecieri pozitive din partea instituțiilor internaționale, comunitare⁹⁹;
- soluționarea adecvată a unor cazuri de rezonanță (eliberarea din detenție a persoanelor împotriva cărora învinuirile nu au fost suficient probate)¹⁰⁰;
- sporirea posibilităților de acces la bazele de date juridice, instalarea în instanțele judecătorești a bazelor de date electronice (Moldlex), disponibilitatea legislației naționale și jurisprudenței CEDO în rețeaua Internet (www.justice.md);
- luarea de măsuri pentru creșterea transparenței și prevenirea corupției în sistem¹⁰¹;
- acordarea atenției speciale problemelor executării deciziilor judecătorești¹⁰².

Dintre *căile alternative de soluționare a litigiilor*, cea mai des aplicabilă și implementată pe larg se prezintă instituția *mun-cii neremunerate în folosul comunității*. Instituția *medierea* a fost deja legiferată, dar punerea în aplicare a fost amînată. Se discută proiectul legii cu privire la *probațiune*, această instituție căpătînd deja o anumită răspîndire prin proiecte-pilot (datorită existenței anumitor prevederi legale care admit/legiferează această institu-

⁹⁹ Reuniunea RM-UE la nivel de experți în domeniul reformei judiciare și combaterii corupției, septembrie 2007.

¹⁰⁰ Evoluția cazului Valeriu Pasat, declarația în context a Ambasadorului SUA în Moldova (postul DTV); declarația copreședintelui Comitetului de Cooperare UE-RM, Marianne Mikko, 11.07.2007.

¹⁰¹ Modificarea legislației (publicitatea procesului, a hotărîrilor judecătorești); lansarea unor pagini web (CSM, CSJ); desemnarea judecătorilor responsabili de relațiile cu mass-media (www.justice.gov.md); aprobarea regulilor pentru repartizarea aleatorie a dosarelor; elaborarea Codului etic al judecătorului; reflectarea în MO și pe web a concursurilor pentru ocuparea funcțiilor vacante; implementarea unor programe speciale (inclusiv cu asistență internațională) etc.

¹⁰² Perfecționarea reglementărilor existente și adoptarea noilor reglementări în domeniu; aprobarea Strategiei de dezvoltare a sistemului de executare (HG nr.1393 din 12.12.2007) și a Concepției sistemului informațional automatizat „Registrul procedurilor de executare“ (HG nr.1520 din 29.12.2007).

ție). A fost inițiată înregistrarea unor centre de justiție comunitară în raioanele republicii. Este modificat Codul penal (revizuite sancțiunile pentru mai multe infracțiuni, stabilite pedepse alternative, redusă maxima generală a pedepsei închisorii în cazul minorilor, lărgit cadrul legal de aplicare a măsurilor de constrângere cu caracter educativ etc.).

• Deficiențe și probleme

La 3 ani de implementare a PAUEM, în pofida multitudinii de măsuri întreprinse și programe lansate, situația din sfera justiției *continuă să provoace îngrijorări*, atât autorităților naționale¹⁰³, cât și instituțiilor comunitare și internaționale¹⁰⁴, precum și celor mai interesați subiecți – justițiabililor de rînd¹⁰⁵. Carențele existente afectează nivelul de dezvoltare economică, socială și politică a statului, reduce credibilitatea autorităților pe plan intern și afectează imaginea țării în plan extern.

¹⁰³ La ședința de lucru pe tema realizării PAUEM, convocată la 03.12.2007, Președintele RM a declarat că „*trebuie să depunem eforturi deosebite pentru ca indicatorii Republicii Moldova în sferile luptei cu corupția... ameliorării sistemului judiciar să fie cu mult mai buni*”; Consolidarea sistemului judecătoresc rămîne o prioritate stabilită în Strategia Națională de Dezvoltare (SND) pînă în anul 2011 (Legea nr.295-XVI 21.12.2007).

¹⁰⁴ Comunicat de presă al Parlamentului European, Luxemburg, 19.06.2007, 11009/07 (Presse 143); Reuniunea RM-UE la nivel de experți în domeniul reformei judiciare și combaterii corupției (septembrie 2007); Hotărîrile CEDO privind condamnarea Moldovei; Declarațiile dnei Hilde Hardeman, Reuniunea VIII a Comitetului de Cooperare RM – UE; La reuniunea din 6-7 iunie 2007, CM al CoE a adoptat un document, conform căruia „*Republica Moldova ar trebui să întreprindă măsuri legislative și reforme în domeniul justiției pentru a preveni neexecutarea deciziilor judiciare*”, deoarece, la compartimentul respectiv, Republica Moldova este considerată „stat relevant” prin numeroasele plîngerii parvenite în adresa CEDO; Opinia parțial disidentă pe cauza „Flux (nr. 2) c. Moldovei” a lui G. Bonello, judecător la CEDO; Interviu acordat Agenției Info-Prim Neo de către Vladimir Ristovski, Reprezentantul special al Secretarului General al CoE, 26.07.2007; Declarații pentru presă la finele întrevederii bilaterale dintre Vladimir Voronin și Președintele CE Jose Manuel Barroso, 14.01.2008.

¹⁰⁵ Plîngerile adresate CDOM, cererile depuse de cetățenii RM la CEDO.

Printre cauzele principale ale deficiențelor, un loc aparte revine *atitudinii autorităților politice* față de cea de a treia ramură a puterii în stat. Astfel, legislativul și executivul, atît anterior, dar și în ultimii 7 ani, de cînd sînt dominate de o singură forță politică, nu percep justiția ca pe o instituție egală și chiar dacă declară că promovează independența ei și ar fi pentru o reformare serioasă în domeniu, nu alimentează aceste declarații cu investiții legislative, administrative, financiare, materiale, umane și politice suficiente¹⁰⁶. Situația se explică prin faptul că spre deosebire de administrația publică și alte organe de drept (poliție, Procuratură, organe ale securității și de control etc.), justiția rămîne totuși o sferă cu cel mai mare grad de independență față de puterea politică și interesele elitei guvernante. Dar, adesea, un grad înalt de independență deranjează, căci justiția, prin deținerea puterii „ultimului cuvînt” și autorității de lucru judecat, poate reduce net „eforturile” politico-administrative și electorale, stabilind și impunînd stări de drept care corespund legii, dar nu și interesului „public-privat” de moment. Inclusiv din aceste motive, justiția nu este tratată pe picior de egalitate, iar puterea politică admite imixtiuni în domeniu și, în anumite cazuri, încearcă chiar subordonarea ori subrogarea justiției¹⁰⁷. Este deosebit de îngrijorător că, uneori, acest lucru reușește, iar o împotrivire din par-

¹⁰⁶ Majoritatea programelor, planurilor și strategiilor implementate în domeniu nu sînt acoperite concomitent cu resurse necesare, se mizează mult pe asistența internațională, în timp ce un program bugetar distinct lipsește; Strategia de dezvoltare a sistemului judecătoresc a fost pusă în aplicare abia la finele implementării PAUEM, motiv pentru care rezultatele și impactul nu pot fi estimate.

¹⁰⁷ Imixtiunile și încercările de influențare/ control sînt deduse și din astfel de situații precum: controlul politic la numirea și promovarea cadrelor; epurarea de cadre efectuată în perioada 2001-2006; finanțarea insuficientă a ramurii (comparativ cu alte organe de drept); tergiversarea unor reforme și dotări (poliția judiciară, informatizarea, instruirea, salarizarea redusă a personalului auxiliar); încercările de anulare a inviolabilităților și imunităților anterior stabilite; salarizarea necorespunzătoare, neacordarea garanțiilor sociale adecvate responsabilității etc.

tea exponenților sistemului judecătoresc, practic, nu există sau aceasta este destul de firavă¹⁰⁸.

Autoritățile au sintetizat drept *cele mai importante probleme* pentru sistemul judiciar¹⁰⁹:

- volumul mare de lucru (încărcătura lunară a unor judecători a ajuns pînă la 70 de dosare);
- deficitul de resurse umane calificate;
- neexecutarea hotărîrilor judecătorești definitive;
- utilizarea limitată a metodelor alternative de soluționare a litigiilor (mediere, arbitraj);
- finanțarea și dotarea tehnico-materială insuficientă;
- corupția și alte interese ilegale.

Monitorizarea domeniului efectuată în publicațiile „Euromonitor” și abordarea generală a situației din sfera justiției Republicii Moldova permite a evidenția și alte carențe:

- lipsa voinței politice clare de a asigura independența și imparțialitatea justiției, separată de celelalte puteri ale statului; puterea politică continuă să dețină pîrghii în numirea și promovarea judecătorilor¹¹⁰;
- deficiențe de stabilire a conceptelor, întîrzieri considerabile în elaborarea și promovarea reformelor în domeniu¹¹¹; înt-

¹⁰⁸ CSM, Asociația judecătorilor au reacții slabe la acuzațiile aduse de autorități, nu intervin hotărît în cazurile de respingere a numirii judecătorilor (cazul Gheorghe Ulianovski și ale altor judecători, respinși neargumentat de Parlament).

¹⁰⁹ SND pentru anii 2009-2011.

¹¹⁰ Președintele și Parlamentul RM au dreptul de a respinge propunerile CSM, fără temei sau în baza unor materiale acumulate prin metode ce nu sînt legale (informații operative, caracteristici secrete, informația serviciilor speciale, documente anonime etc.); Respingerea nemotivată a unor candidaturi în ședința Parlamentului din 22.06.2007; Interviu avocatului A. Tănase publicației „Analytique”, 25.07.2007.

¹¹¹ Strategia de consolidare a sistemului judecătoresc este pusă în aplicare abia la finele anului 2007, iar majoritatea reformelor serioase în domeniu deja au avut loc, fiind promovate fragmentar, cazual.

- îrzierea mai multor acțiuni planificate în diverse strategii și programe¹¹², executarea formală a acțiunilor planificate, fără estimarea impactului și monitorizarea punerii în aplicare;
- neglijarea în continuare a principiilor statului de drept, a egalității în fața legii, prin neexecutarea deciziilor judecătorești de către autorități administrative și funcționari sus-puși¹¹³; tolerarea fenomenului neglijării legii prin lipsa de reacție adecvată a Procuraturii (lipsa dosarelor și tragerii la răspundere [penală, administrativă, disciplinară] a funcționarilor și altor subiecți pentru neexecutarea hotărârilor judecătorești);
 - implicarea justiției în persecuții politice¹¹⁴;
 - conducerea Procuraturii rămîne dependentă de domeniul politic¹¹⁵, subordonarea ierarhică a procurorilor rămîne con-

¹¹² Spre exemplu, nu sînt adoptate: noul Cod contravențional, Legea cu privire la probațiune, o nouă lege cu privire la arbitraj; Legea cu privire la mediere a fost adoptată cu întîrziere considerabilă, punerea în aplicare este tergiversată pentru o perioadă lungă; există deficiențe la punerea în aplicare a Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat; subordonarea deplină a poliției instanțelor judecătorești; măsurile pentru sporirea transparenței proceselor (înregistrarea ședințelor) au fost amîinate pentru perioade îndelungate.

¹¹³ Publicațiile în mass-media („Ziarul de Gardă“, „Timpul“); Interpelarea deputatului Igor Klipii la ședința Parlamentului din 22.11.2007, privind neexecutarea de către ministrul Educației și Tineretului a mai multor decizii judecătorești definitive (ministerul respectiv ar fi „lider în neexecutarea hotărîrilor judecătorești“, iar această problemă adesea determină condamnări la CEDO).

¹¹⁴ Studiul „Viitorul incert al Moldovei“ (*Moldova's Uncertain Future*), Crisis Group Europe, www.crisisgroup.org; decizia CEDO pe cauza „PPCD vs Moldova“; Opinia parțial disidentă pe cauza „Flux (nr. 2) c. Moldovei“ a judecătorului CEDO, dl G. Bonello; evoluția dosarelor intentate politicienilor Serafim Urechean, Gheorghe Sima, Eduard Mușuc, Nicolae Andronic, cazul Valeriu Pasat, cazurile angajaților primăriei Chișinău Vladimir Șarban, Ion Paladi, Vladimir Modîrcă, Constantin Becciev etc.

¹¹⁵ Procurorul General și adjuncții acestuia sînt numiți/ confirmați în funcție de majoritatea parlamentară (art.16 din Legea nr.118-XV din 14.03.2003 cu privire la procuratură); Dezbaterile în cadrul Mesei rotunde „Reforma Procuraturii în Republica Moldova“, 17.04.2007.

- sacrată legal¹¹⁶; atribuțiile Procuraturii rămân extinse și uneori, sînt aplicate tendențios;
- argumentînd prin combaterea corupției și realizarea unor recomandări ale experților internaționali, sînt întreprinse măsuri de limitare a imunităților și inviolabilităților judecătorilor, situație ce poate provoca limitarea independenței acestora¹¹⁷, CSM, CSJ apreciază negativ respectivele propuneri de modificare a legislației¹¹⁸;
 - exponenții businessului invocă multiple neajunsuri în sfera efectuării justiției (termene îndelungate, decizii contradictorii, taxe mari, executare îndelungată și defectuoasă)¹¹⁹;
 - evaluări internaționale atenționează asupra scăderii încrederii în statul de drept¹²⁰; se atestă o stagnare la majoritatea factorilor de reformă, înrăutățirea situației pe multipli factori analizați¹²¹;
 - calitatea judecării cauzelor penale rămîne nesatisfăcătoare, indicele general de casare a sentințelor tuturor instanțelor este de peste 16%; numărul de cauze civile a crescut, este relativ mare numărul de cauze neexamineate¹²²;
 - selectarea cadrelor pentru sistemul justiției este de un nivel redus, selectarea pentru funcții internaționale (CEDO) de-

¹¹⁶ Art.15-16 din Legea cu privire la Procuratură.

¹¹⁷ Proiectele de legi promovate de Ministerul Justiției, CCCEC (înregistrate în Parlament cu nr.1642 din 26.04.2007 și nr.1719 din 03.05.2007).

¹¹⁸ Interviuul Președintelui CSJ, publicația „Logos Press“, 13.04.2007; articolul „Двойная защита“ для служителей фемиды“, publicația „Logos Press“, 07.04.2007.

¹¹⁹ Masa rotundă „Rolul sistemului judecătoresc în dezvoltarea businessului“ din 05.04.2007, în cadrul Business-forului; Publicația „Кишиневский обозреватель“, 05.04.2007, 12.04.2007.

¹²⁰ Raportul Băncii Mondiale „Eficiența guvernării în statele lumii 2006“, secțiunea cinci, www.govindicators.org; www.worldbank.org.

¹²¹ Studiul „Indicatorii Reformei în Justiție“ vol.II-2007, ABA.

¹²² Informația cu privire la activitatea instanțelor judecătorești în primul semestru al anului 2007, Buletinul CSJ, nr.8, 2007.

- notă aprecieri eronate și subiective ale capacităților și instruirii candidaților¹²³;
- judecătorii nu cunosc și nu aplică la modul convenit jurisprudența CEDO¹²⁴;
 - calitatea nesatisfăcătoare a activității altor justițiar¹²⁵;
 - se atestă persistența fenomenului corupției¹²⁶.

• Priorități

În opinia oficializată a autorităților, obiectivele pe care trebuie să le atingă sistemul judiciar al Republicii Moldova sînt¹²⁷: modernizarea și eficientizarea; elaborarea și implementarea reformelor axate pe asigurarea imparțialității, îmbunătățirea performanței și credibilității judecătorilor; sporirea accesului la servicii juridice. Pentru atingerea acestor deziderate sînt necesare o serie de măsuri, după cum urmează.

¹²³ Interviu judecătorului Curții Constituționale V. Pușcaș, publicația „Analytique”, 28.04.2007.

¹²⁴ Constatări făcute în cadrul audierilor publice din 19.07.2007, organizate de comisiile parlamentare pentru drepturile omului și cea juridică, pentru numiri și imunități.

¹²⁵ Activitatea puțin eficientă a organelor de urmărire penală (Procuratură, MAI, CCCEC), încălcări de procedură, pregătirea necalitativă a dosarelor, ceea ce atrage achitări, încetarea multor procese în instanțele judecătorești pe motive procedurale, nu doar probatorii.

¹²⁶ Sondajele tematice și generale califică justiția ca afectată de corupție (sondajul „Molico IMAS 2007”, Sondajul periodic Barometru Opiniei Publice ș.a.); CSM a reacționat doar prin succinte declarații de presă la afirmațiile unor experți, conform cărora, ar putea exista un acord tacit între guvernare și judecători, ultimii emițind sentințe în favoarea guvernării, în schimbul promisiunii să nu fie pedepsiți pentru luare de mită (declarațiile președintelui organizației „Juriștii pentru drepturile omului”, 14.11.2007); angajați din cadrul structurilor de drept afirmă că judecătorii nu țin pasul cu alte organe în combaterea corupției, absolvă de răspundere sau stabilesc pedepse neesențiale (Raportul național anticorupție 2007), iar reacții clare ale CSM la aceste acuzații nu au fost înregistrate.

¹²⁷ Strategia Națională de Dezvoltare pe anii 2009-2011.

- a) *Consolidare* prin implementarea strategiei corespunzătoare:
- consolidarea cadrului legislativ, crearea unui mecanism eficient de monitorizare a aplicării legilor privind consolidarea sistemului judecătoresc;
 - asigurarea transparenței actului de justiție: îmbunătățirea dialogului între societatea civilă și justiție, asigurarea publicării hotărârilor judecătorești și a accesului mass-mediei în instanțele de judecată;
 - instituirea unui mecanism de unificare a practicii judiciare;
 - consolidarea capacităților instituționale ale Consiliului Superior al Magistraturii;
 - consolidarea Institutului Național al Justiției;
 - sporirea eficienței și responsabilității: reducerea duratei procedurilor judiciare, a volumului de activitate și utilizarea rațională a resurselor umane;
 - continuarea procesului de informatizare;
 - reformarea finanțării justiției: implementarea unui mecanism transparent de planificare bugetară și control.
- b) Eficientizarea *măsurilor de executare* a hotărârilor judecătorești:
- elaborarea unui mecanism de finanțare a cheltuielilor pentru efectuarea actelor de executare;
 - asigurarea accesului executorilor prin intermediul sistemului computerizat, la bazele de date necesare pentru îndeplinirea eficientă a atribuțiilor/ activităților;
 - implicarea activă și partajarea responsabilităților creditorilor și debitorilor în procesul de executare a hotărârilor judecătorești.
- c) Asigurarea *accesului liber la justiție*:
- reformarea sistemului de asistență juridică garantată de stat prin instituirea unui mecanism de acces eficient la justiție pentru persoanele socialmente vulnerabile;

- crearea Consiliului Național pentru asistența juridică garantată de stat și a oficiilor teritoriale ale acestuia;
 - informarea cetățenilor cu privire la formele și condițiile de obținere a asistenței juridice garantate de stat;
 - crearea birourilor de avocați publici.
- d) Consolidarea *justiției juvenile*:
- evaluarea necesarului de personal și de spații pentru instrumentarea și judecarea în cele mai bune condiții a cauzelor în care sînt implicați minori (victime sau infractori);
 - îmbunătățirea cadrului legislativ: reglementarea unitară pentru simplificarea procedurilor și sporirea garanțiilor procesuale acordate minorilor;
 - crearea infrastructurii pentru funcționarea în condiții adecvate a justiției pentru minori, specializarea judecătorilor și a altor categorii de personal din sistemul judiciar, crearea unui centru de documentare și informare accesibil în materie de justiție juvenilă.

Mediul nonguvernamental și experți independenți consideră oportune și alte priorități pentru consolidarea sistemului judiciar al Republicii Moldova:

- anihilarea intervențiilor și influenței puterii politice asupra justiției: asigurarea independenței și inviolabilității judecătorilor; excluderea posibilităților de influențare a promovărilor și numirilor de cadre în sistem; publicitatea cazurilor de influență administrativă și politică, tragerea la răspundere pentru imixtiune; tragerea la răspundere a judecătorilor care comit abuzuri și încălcări din cauza influențelor străine; monitorizarea serioasă și intervenția promptă pe cazuri sesizate din partea instituțiilor internaționale, societății civile și a mass-mediei; includerea în componența și activitatea CSM a reprezentanților independenți (din partea societății civile, mass-media, fără afiliere politică sau instituțională);

- continuarea și aprofundarea cooperării internaționale, respectarea, implementarea promptă și complexă a recomandărilor în domeniu formulate de instituțiile internaționale și comunitare (CoE, CE; OSCE, instituții specializate în sfera justiției etc.);
- elaborarea și implementarea unei strategii distincte privind finanțarea justiției; revizuirea principiilor salarizării și asigurării sociale a judecătorilor, procurorilor și personalului auxiliar al instanțelor;
- realizarea consecventă, în termen și cu maximă probitate a măsurilor și acțiunilor stabilite în documentele de politici din domeniul vizat (strategii, programe, planuri, concepții etc.);
- promovarea și adoptarea în regim de urgență a unor noi acte legislative speciale (Codul contravențional, Legea cu privire la probațiune, Legea cu privire la arbitraj); ratificarea actelor internaționale relevante (spre exemplu, Convenția europeană cu privire la compensarea victimelor infracțiunilor violente);
- reducerea duratei de examinare a cauzelor: simplificarea procedurii; sporirea numărului de judecători; crearea corpului de consultanți/ asistenți pentru fiecare judecător; majorarea numărului de judecători; specializarea judecătorilor pe ramuri și domenii aparte (în special, la instanțele de fond);
- revizuirea standardelor învățământului juridic, optimizarea programului de studii și a planurilor de învățământ juridic; specializarea aprofundată a studenților pe parcursul anilor de studii, asigurarea stagiilor profesionale calificate, de durată;
- reformarea Procuraturii: asigurarea independenței Procurorului General și a adjuncților acestuia; determinarea rolului și locului Procurorului General în CSM (calitatea respectivă este improprie atâta timp cât Procuratura nu face parte din corpul magistraților); reducerea posibilităților de influen-

- ță ierarhică pe dosarele gestionate; atenție sporită protecției drepturilor cetățenilor; limitarea posibilităților de intervenție abuzivă în sfera economică;
- perfecționarea sistemului de expertiză judiciară: utilizarea mai frecventă de către instanțe, reducerea costurilor, eficiență sporită, dotare adecvată, majorarea numărului de experți;
 - judecarea rapidă, cu maximă corectitudine și probitate a cazurilor cu implicații politice;
 - promovarea corectă și imparțială a ideii introducerii responsabilității judecătorilor pentru deciziile luate: intentarea acțiunilor în regres doar atunci când culpa este gravă și demonstrată pentru a evita influențarea deliberării în defavoarea interesului public și a principiului dreptății;
 - sporirea accesului justițiarilor și cetățenilor la informația juridică, reducerea costurilor bazelor electronice de date juridice, a Monitorului Oficial etc.

3. CONSOLIDAREA CAPACITĂȚII ADMINISTRATIVE

Printre prioritățile pentru acțiune, determinate în Secțiunea 1 a PAUEM, o atenție specială este acordată **continuării consolidării capacităților administrative**. Corespunzător, PAUEM stabilește necesitatea „*consolidării stabilității și eficacității instituțiilor care garantează democrația și supremația legii*“, „*continuării reformei administrative și consolidării autoadministrării locale în conformitate cu standardele europene...*”¹²⁸. Aspecte vizînd capacitățile administrative și consolidarea acestora pot fi găsite în întreg cuprinsul PAUEM, acesta însuși fiind, în esență, o bază a mecanismului de consolidare a capacităților instituțiilor publice din Republica Moldova.

¹²⁸ Secțiunea 2.1 (*Dialogul politic și reformele*) a PAUEM.

Planul de Acțiuni nu conține definiții și obiective clare a căror atingere ar însemna că anumite capacități administrative sînt deja suficient de consolidate. Nu există niciun fel de criterii prestabilite, motiv pentru care percepția rezultatelor poate fi și ea diferită:

- Guvernul și instituțiile publice vizate optează pentru un anumit grad *foarte general*, acesta fiind adaptat măsurilor care au fost deja executate sau care sînt pe cale de finalizare;
- societatea și grupurile organizate, cetățenii aparte optează pentru și așteaptă rezultate *mult mai esențiale*, cuantificabile și perceptibile nu numai la nivel general, dar și particular;
- instituțiile internaționale, în special cele comunitare, confirmă atingerea unor rezultate, însă consideră că acestea sînt insuficiente, problema *implementării practice a actelor legislative și normative* constituind o permanentă îngrijorare, iar anume pentru aceasta și sînt necesare capacități administrative consolidate.

Capacitatea administrativă semnifică aptitudinea instituțiilor publice de a identifica obiective clare, de a institui priorități exacte și de a implementa eficient politicile prioritare. Principial, în procesul de integrare europeană este vizată stabilirea și creșterea capacităților administrației de a asimila și implementa acquis-ul comunitar. Se mai includ aici: capacitatea de a reacționa adecvat în situații de criză; îndeplinirea unor sarcini în termene reduse; calitatea pregătirii și perfecționării continue a funcționarilor publici; raporturi interguvernamentale optime; interacțiunea eficientă dintre Guvernul central, autoritățile și comunitățile locale; relațiile dintre sectorul public (guvernamental) și privat (mediul economic, social, cultural, civic etc.); rapiditatea adopțării deciziilor calificate și oportune; reducerea birocrăției și a practicilor corupte; implementarea tehnologiilor informaționale

avansate etc. Astfel, procesul de consolidare a capacităților administrative are ca scop final asigurarea a ceea ce adesea se numește „buna guvernare“.

Nu există documente juridice universale ce ar defini clar „buna guvernare“, însă componentele acesteia pot fi determinate prin sinteza mai multor principii consacrate în activitatea administrației publice moderne¹²⁹:

- încredere, previzibilitate, legalitate;
- claritatea responsabilităților;
- deschidere și transparență;
- neutralitate politică, separarea funcțiilor politice de cele administrative;
- eficiență și efectivitate;
- mediere democratică a intereselor;
- comunicare publică și participare cetățenească;
- competență tehnică și managerială;
- justificare publică a cheltuielilor;
- aplicarea noilor tehnologii informaționale;
- adaptare la evoluțiile externe ș.a.

În cuprinsul publicației „Euromonitor“, care evaluează trimestrial progresul implementării PAUEM, compartimentul vizînd consolidarea capacităților administrative și buna guvernare este divizat în cîteva secțiuni, printre cele mai importante fiind: reforma Administrației publice centrale (APC); reforma Administrației publice locale (APL); Depolitizare. Transparență. Combaterarea corupției.

¹²⁹ Principiile sînt bazate pe criteriile politice de aderare și sînt acceptate și de Comisia Europeană.

3.1. Reforma APC

Acte de referință în domeniu sînt Strategia de reformă a APC și Planul inițial¹³⁰, precum și Planul detaliat de implementare a Strategiei de reformă a APC¹³¹.

Componentele reformei APC:

- a) *Reorganizarea APC*, avînd ca obiective generale: optimizare instituțională și funcțională a executivului central; delimitarea funcțiilor de elaborare a politicilor de cele de implementare a lor.
- b) *Optimizarea procesului decizional*, cu obiectivele: sporirea capacității de elaborare a documentelor de politici, de analiză și monitorizare a implementării acestora; eficientizarea sistemului de planificare și raportare; îmbunătățirea calității documentelor adoptate; introducerea mecanismului de consultanță între autoritățile APC; introducerea și utilizarea tehnologiilor informaționale (TI).
- c) *Perfecționarea managementului resurselor umane*, cu obiectivul creării unui corp de funcționari publici profesioniști, responsabili, imparțiali, onești, stabili și eficienți, accesibili pentru cetățeni, prin: optimizarea managementului funcției publice și al funcționarilor publici; îmbunătățirea managementului resurselor umane; perfecționarea sistemului de motivare a funcționarilor publici.
- d) *Perfecționarea managementului finanțelor publice*: raportare anuală despre realizarea obiectivelor programelor sectoriale și eficiența utilizării resurselor financiare; sporirea capacităților subdiviziunilor de planificare strategică și bugetară, pentru analiza opțiunilor și evaluarea impactului, costurilor; evaluarea performanțelor în raport cu mărimea resurselor.

¹³⁰ HG nr.1402 din 30.12.2005.

¹³¹ HG nr.54 din 18.01.2007.

• Evoluții

- Crearea Unității speciale pentru implementarea Strategiei (în prezent – **Direcția de analiză a coordonării politicilor din cadrul Aparatului Guvernului**) și a Oficiului pentru suport administrativ; semnarea Acordului de asistență și instituirea Fondului fiduciar de susținere a reformei APC;
- efectuarea analizei funcționale a organelor APC; crearea în cadrul unor ministere a unităților de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor (8 unități);
- reorganizări ale instituțiilor centrale și organelor subordonate acestora, reducerea numărului personalului angajat în aparatele centrale;
- analiza periodică în cadrul Comisiei guvernamentale pentru reforma APC, monitorizarea internă și externă a implementării strategiei;
- crearea Centrului național de armonizare a legislației¹³² și aprobarea Planului național de armonizare pentru anul 2007 (HG nr.883 din 06.08.2007);
- adoptarea și punerea în aplicare a două acte legislative cu impact considerabil pentru delimitarea interferențelor administrativ-economice: Legea nr. 235/20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și Legea nr.121/04.05.2007 privind administrarea și de-etatizarea proprietății publice;
- adoptarea unor hotărâri guvernamentale menite să contribuie la creșterea eficienței APC¹³³;
- adoptarea unor acte importante pentru dezvoltarea informațională a APC¹³⁴ ș.a.

¹³² HG nr.190 din 21.02.2007.

¹³³ HG nr.710/2006, nr.1143/2006, nr.1230/2006, nr.31/2007, nr.33/2007 nr.104/2007.

¹³⁴ HG nr.668/2006, nr.733/2006, nr.1004/2006, nr.1032/2006, nr.844/2007, nr.916/2007, nr.969/2007.

• Deficiențe și probleme

- Nerespectarea termenelor de elaborare/ adoptare a actelor și de executare a măsurilor;
- aplicarea defectuoasă a legislației și actelor normative, controlul parlamentar inefficient;
- politizarea excesivă a administrației publice;
- alocarea insuficientă de mijloace financiare pentru implementarea reformelor în domeniu;
- dotarea și posedarea insuficientă a tehnologiilor informaționale moderne, lipsa unor sisteme electronice integrate de evidență, sistematizare și circulație a documentelor;
- tergiversarea adoptării și punerii în aplicare a noilor legi: privind funcția publică și statutul funcționarului public; privind administrația publică centrală; privind transparența decizională; privind responsabilitatea ministerială; despre conflictul de interese etc.
- principiul stabilității în funcție nu este instituționalizat și implementat adecvat în legislația și practica APC;
- legislativul nu este implicat plenar și eficient în procesul de reformă a APC, domeniul este lăsat în sfera de influență a executivului, care astfel se reformează „singur pe sine“, adesea prin intervenții și conform indicațiilor spontane;
- Raportul cu privire la realizarea reformei APC în anul 2007 constată persistența mai multor probleme¹³⁵:
 - planurile nu sînt încadrate strategic și standardizate;
 - unele funcții și atribuții ale ministerelor și altor autorități centrale nu sînt clar definite, se dublează;
 - reducerea efectivului-limită a ministerelor n-a fost întotdeauna urmată de transmiterea de la aparatele centrale a

¹³⁵ Raport elaborat de Direcția de analiză a coordonării politicilor din cadrul Aparatului Guvernului, www.rapc.gov.md.

- atribuțiilor ce țin de executarea politicilor în competența instituțiilor din subordine sau a serviciilor desconcentrate;
- sistemul informațional care se aplică în AAPC este nedezvoltat, fluxul de documente se procesează pe registre în mod manual;
 - calitatea unor documente elaborate este joasă, se deplasează termenele de executare a acestora;
 - apar conflicte de interese, care nu sînt reglementate legal;
 - cadrul metodologic al elaborării documentelor este încă nedezvoltat;
 - sistemul de raportare în APC rămîne inefficient și greoi;
 - persistă o fluctuație înaltă a funcționarilor publici;
 - pondere mare a locurilor vacante (12%-33%);
 - nu există criterii de evaluare a performanțelor funcționarilor publici pentru a fi aplicate stimulente financiare;
 - angajarea prin competiție deschisă rămîne la nivel redus (circa 1/3 din angajări în 2007);
 - lipsește unitatea cu atribuții în serviciul public la nivel central;
 - există probleme de organizare a instruirilor interne ș.a.;
- din 2005, reforma Guvernului s-a axat pe comasări interne și schimbarea denumirilor, pînă în prezent s-a ajuns chiar la mai multe ministere (17) decît înainte de acest an (15), alte structuri centrale în subordinea executivului au rămas tot multe (14), mai există și numeroase structuri centrale (regulatorii) independente;
 - angajarea personalului în autoritățile APC continuă să se efectueze prin numiri, transfer, netransparent, puțini funcționari sînt angajați prin concurs deschis;
 - perfecționarea profesională a funcționarilor publici are loc foarte lent, instruirea în masă este tergiversată, mijloacele se acordă în temei din surse externe și nu se planifică anual, calitatea unor cursuri de instruire este nesatisfăcătoare. Nu se

fac investiții suficiente în resursele umane, instruirea internă este, practic, inexistentă;

- în ministere și alte autorități centrale persistă o fluctuație înaltă a personalului, nu ajung funcționari publici calificați care posedă limbi străine;
- salariile și garanțiile sociale acordate funcționarilor rămân mici, în majoritatea instituțiilor nu există criterii de evaluare a performanțelor funcționarilor și ale instituțiilor;
- reducerile și reformele sporadice, impuse de sus, creează probleme în sporirea capacităților funcționarilor publici, nu există suficient potențial pentru executarea sarcinilor sporite;
- există restanțe considerabile în implementarea Strategiei „Moldova electronică” (în special, la Secțiunea II. Guvernarea și democrația electronică);
- ineficiența instituțiilor de asigurare a ordinii publice și a securității statului (MAI, CCCEC, SIS, Procuratură): rezultate modeste ale activității în comparație cu investițiile considerabile făcute pentru acestea din banii publici.

• Priorități

- Promovarea urgentă, punerea în aplicare și asigurarea mecanismelor de implementare adecvată a noilor legi: privind funcția publică și statutul funcționarului public; privind administrația publică centrală; privind transparența decizională; privind responsabilitatea ministerială; despre conflictul de interese; Codul de etică al funcționarului public etc.
- elaborarea și aplicarea unui sistem de motivare și salarizare sporită a funcționarilor publici care corespund criteriilor de capacitate, aptitudini și performanță sporită;
- promovarea în legislație și în practică a principiului depolitizării funcționarilor publici, diferențierii între funcționarii de carieră și cei politici;

- continuarea și aprofundarea cooperării internaționale în domeniu;
- considerarea ca rezultat final nu simpla elaborare a unui document, ci punerea lui în aplicare practică (cadru legal și instituțional-resurse umane, tehnice și financiare-control și reevaluare etc.); respectarea termenelor anterior stabilite;
- revizuirea indicatorilor de realizare a reformei APC și stabilirea unor indicatori cuantificabili, perceptibili;
- angajare în serviciul public doar pe bază de concurs public, transparent, cu diseminare maximă a informației despre funcțiile vacante și a condițiilor pentru ocuparea lor;
- crearea prin lege și consolidarea capacităților unei autorități centrale independente, cu atribuții de coordonare, dezvoltare și intervenție în domeniul serviciului și funcției publice;
- implementarea și respectarea deplină a reglementărilor despre elaborarea actelor normative, documentelor de politici, de evaluare a impactului reglementării, despre argumentarea economico-financiară a deciziilor și măsurilor întreprinse;
- instruire intensivă a funcționarilor în domeniul TI, limbilor străine, managementului public;
- elaborarea și punerea în aplicare a unui sistem real de selecție, promovare și motivare a cadrelor în APC, de rezervă a cadrelor pentru suplinirea posturilor vacante;
- determinarea corectă a priorităților și alocarea adecvată de resurse pentru aceste priorități, evitarea cheltuielilor ineficiente, populiste; asigurarea planificării strategice adecvate;
- consolidarea esențială a capacităților structurilor responsabile de integrarea europeană (MAEIE, departamentul specializat al ministerului). Examinarea oportunității subordonării acestei structuri direct Guvernului;

- implicarea mai serioasă în coordonarea și implementarea reformei APC a structurii responsabile de integrarea europeană (MAEIE, departamentul specializat al ministerului);
- antrenarea factorilor independenți (ONG, business, mass-media) în activitățile de implementare și monitorizare a reformei APC;
- stabilirea și consolidarea relației între eficiența instituțiilor publice și cheltuielile contribuabililor pentru formarea bugetului acestora.

3.2. Reforma Administrației publice locale (APL)

Pentru reforma APL în Republica Moldova nu este promovată o strategie specială și, adesea, reformele în domeniul APL au avut caracter spontan și neplanificat. Totuși, în calitate de documente de referință ar putea fi considerate rezoluțiile și recomandările CoE, APCE, ale CPLRE, prevederile din planurile interne pentru realizarea lor (HP nr.284-XVI din 11.11.2005) și prevederile Programului de guvernare¹³⁶ pentru perioada 2005-2009.

Documentele internaționale stabilesc: asigurarea autonomiei reale pentru APL, în concordanță cu Carta Europeană pentru autoguvernare locală; conformarea legislației în partea referitoare la finanțele locale; promovarea dezvoltării regionale și a descentralizării; soluționarea problemei numeroaselor cazuri de urmărare penală a exponenților APL; soluționarea problemei legislației privind statutul mun.Chișinău etc.

Programul de activitate al Guvernului, prevede, la capitolul administrație publică, măsuri pentru: perfecționarea sistemului de gestionare în domeniul APL; acțiuni pentru descentralizarea administrativă și fiscală; organizarea serviciilor publice locale și a cooperării transfrontaliere; definirea statutului patrimoniului unităților administrativ-teritoriale; dialog dintre executiv, autori-

¹³⁶ Programul de activitate a Guvernului pe anii 2005-2009.

tățile APL și societatea civilă; promovarea politicii de dezvoltare regională etc.

• **Evoluții**

- Drept progrese principale înregistrate în reforma APL sînt considerate noile legi: privind administrația publică locală; privind dezvoltarea regională în Republica Moldova; privind descentralizarea administrativă.
- crearea Ministerului APL poate fi calificată drept progres, dar modul în care a fost creat și însăși denumirea sa au fost din start contestate cu argumente plauzibile¹³⁷. Rezultatele activității acestei instituții nu sînt încă vizibile, eficiența și competența lasă de dorit¹³⁸;
- alegerile locale generale nu au afectat grav administrarea treburilor publice la nivel local; în majoritatea localităților au fost alese autoritățile administrației publice locale, organele de nivelul întâi s-au constituit legal, în termenele corespunzătoare;
- sînt întreprinse anumite acțiuni pentru implementarea Legii dezvoltării regionale¹³⁹;
- este elaborat un nou proiect de lege privind finanțele publice locale.

• **Deficiențe și probleme**

- Lipsa unei strategii (concept) clare și aplicate adecvat privind reforma APL;

¹³⁷ Stenograma ședinței Parlamentului din 16.02.2006.

¹³⁸ Președintele RM a convocat cîteva ședințe vizînd activitatea MAPL, cerînd sporirea și eficientizarea activităților.

¹³⁹ MAPL a elaborat proiectul de hotărîre a Guvernului despre măsurile de realizare a Legii și proiectul Strategiei de dezvoltare regională, au avut loc ședințe ale grupului de coordonare a implementării proiectelor de dezvoltare.

- modificarea frecventă a legislației în domeniu (în ultimii 12 ani deja de patru ori s-a adoptat câte o nouă lege privind APL);
- dependența operațională și financiară a organelor locale de autoritățile regionale și centrale; distribuirea neuniformă a fondurilor la formarea bugetelor locale, distribuirea interesată și netransparentă a unor fonduri pentru proiectele de infrastructură și de asistență la nivel local;
- lipsa resurselor pentru dezvoltare locală adecvată (economie rurală slabă, infrastructură nedezvoltată);
- salarizarea proastă a funcționarilor locali, necorespunzătoare volumului de sarcini; responsabilitățile sînt delegate fără susținere simultană cu resurse;
- tratarea diferită de către puterea centrală a exponenților autorităților APL, inclusiv după criterii politice;
- formarea noilor organe ale administrației publice locale, în special de nivel raional, a fost tergiversată și chiar sabotată intenționat de exponenți ai PCRM¹⁴⁰, dar și de alte forțe politice;
- decizii politice abuzive ale autorităților locale din mandatul precedent au fost contestate în instanțele de judecată, care au obligat la restabilirea în funcții și drepturi a mai multor funcționari, inclusiv la repararea din contul bugetului local a prejudiciilor morale și materiale cauzate¹⁴¹;
- controlul administrativ este folosit ca pîrghie de influență centrală asupra autorităților locale; reprezentanții APL acuză obstrucționarea activității lor de către organele de control și de drept;

140 Declarația Frațiunii AMN în Parlament, 29.06.2007 (www.parlament.md).

141 Au fost repuși în posturi mai mulți funcționari din subordinea Consiliului mun.Chișinău (V. Martiniuc, V. Nemerenco; anterior au mai fost repuși în funcții M. Furtună, V. Șarban, V. Modîrca, Gh. Răileanu ș.a.).

- în APL problema integrării europene este privită sceptic, nu se acordă resurse instituționale și umane adecvate (subdiviziuni speciale, dotate adecvat, cu funcționari capabili și resurse).
- Legea privind descentralizarea administrativă nu este pusă în aplicare practică (art.16 din Lege nu este executat); a întârziat considerabil punerea în aplicare a Legii privind dezvoltarea regională (în primele 2 luni de la intrarea în vigoare trebuiau să fie aprobate regulamentele, structura Agenției de dezvoltare regională);
- autoritățile APL nu dispun de autonomie reală și deplină în managementul resurselor umane. Fiind dotate financiar de la bugetul central, au posibilități limitate de angajare;
- diferențe esențiale între nivelul utilizării tehnologiilor informaționale în instituțiile publice centrale și cele ale APL;
- lipsa resurselor financiare adecvate este o cauză principală care împiedică realizarea programului de guvernare;
- ca urmare a stagnării proceselor de descentralizare și de modernizare a administrațiilor publice locale, acestea au capacitate redusă de aplicare și accedere la fondurile europene.

• Priorități

- Renunțarea definitivă la tratarea diferită (pe criterii politice) a exponenților APL de către autoritățile centrale;
- amplificarea procesului de descentralizare și desconcentrare;
- implementarea plenară a legilor privind dezvoltarea regională în Republica Moldova și privind descentralizarea administrativă;
- fortificarea autonomiei financiare a autorităților publice locale, perfecționarea cadrului juridic din domeniul finanțelor publice locale;

- adoptarea și punerea în aplicare a noii legi privind statutul mun. Chișinău;
- dezvoltarea capacităților de planificare strategică ale autorităților APL;
- acordarea posibilităților mai largi în sfera managementului resurselor umane;
- introducerea mecanismelor instituționale de consultare permanentă asupra aspectelor ce țin de democrația și guvernarea locală;
- stimularea cooperării reprezentanților APL în cadrul Euro-regiunilor și în proiecte transfrontaliere;
- instruirea permanentă, sistemică a funcționarilor și aleșilor locali de toate nivelurile.

3.3. Depolitizare. Transparență. Combaterea corupției

Problema combaterii corupției este în atenția autorităților centrale de diferit rang, însă, adesea, această temă este abordată prea îngust, cu detașare de la problemele conexe: depolitizare, transparență, probitate.

Pentru combaterea corupției și implementarea unor reforme conexe, Republica Moldova a obținut susținere internațională considerabilă, atât din partea instituțiilor comunitare, cât și a fondurilor gestionate de țări ori instituții aparte¹⁴².

Documentul principal, asupra căruia indică expres și PAUEM, este **Strategia națională de prevenire și combatere a corupției și Planul de Acțiuni pentru realizarea Strategiei** (HP nr.421-XV din 16.12.2004). Implementarea acestui document pe parcursul a 3 ani a avut anumite rezultate pozitive, însă percepția asupra per-

¹⁴² Comisia Europeană și SIDA au decis alocarea a 3,5 milioane de euro (proiectul MOLICO-Moldova); prin intermediul Planului Preliminar de Țară în cadrul Programului SUA „Provocările Mileniului” pentru sporirea transparenței și combaterea corupției este prevăzută alocarea a circa 30 milioane dolari SUA.

sistenței fenomenului corupției în societate nu a cunoscut schimbări pozitive considerabile, cetățenii și grupurile sociale păstrând aproximativ aceeași atitudine față de fenomen și eforturile autorităților în combaterea lui. Chiar mai rău, în anumite ratinguri internaționale și locale, se atestă existența unui nivel mai mare de percepere al corupției în instituții centrale și în rândul funcționarilor de rang înalt, precum și o scădere a efectelor eforturilor întreprinse de autorități¹⁴³.

Pe lângă Strategia națională anticorupție, în 2007 mai **sînt puse în aplicare**: Programul Național de implementare a Planului Individual de Acțiuni al Parteneriatului (IPAP) Republica Moldova – NATO pentru perioada 2006-2009 (HG nr.1506/29.12.2006); Programul de acțiuni privind implementarea Planului Preliminar de Țară al Republicii Moldova în cadrul Programului SUA „Provocările Mileniului” (HG nr.32/11.01.2007); Planul de Acțiuni pentru implementarea Programului comun al Comisiei Europene și Consiliului Europei privind sporirea independenței, transparenței și eficienței justiției în Republica Moldova pe anii 2006-2009 (HG nr.959/22.08.2007); Planul de măsuri privind asigurarea respectării dreptului la petiționare, informație și acces la justiție (HG nr.1013/12.09.2007); Strategia de consolidare a sistemului judecătoresc și Planul de Acțiuni pentru implementarea Strategiei (HP nr.174/19.07.2007). Toate aceste documente programatice conțin activități și acțiuni de prevenire și combatere a corupției, uneori acestea fiind similare sau chiar identice, ceea ce implică mai multe pericole și deficiențe:

¹⁴³ A scăzut ratingul Moldovei în IPC 2007; în sondajul tematic „Molico IMAS 2007” se atestă înrăutățirea percepției pentru câteva instituții centrale, nivel mare al percepției corupției în rândul funcționarilor sus-puși; Sondajul periodic Barometrul Opiniei Publice atestă că populația se simte mai îngrijorată de problema corupției și tot mai puțin este mulțumită de eforturile Guvernului în domeniu; Situația Republicii Moldova în Barometrul Global al Corupției (TI), Indicele Calității Guvernării (WB) nu cunoaște evoluții serioase.

- dublare de eforturi;
- paralelism;
- responsabilitate difuză;
- irosirea inefficientă a resurselor;
- dificultăți pentru stabilirea indicatorilor, monitorizare, analiză și estimare a impactului.

Legi noi se adoptă, dar există puțină informație despre activitatea de asigurare a aplicării legislației (intrarea în vigoare a legilor noi, măsuri instituționale, organizatorico-administrative, adoptarea actelor normative de punere în aplicare concretă, revizuire permanentă, evaluare a impactului). Nu este evident un anumit impact al intrării în vigoare a noilor acte legislative și normative, simpla elaborare sau prezentare a proiectelor spre examinare și adoptare unor instituții ca Guvernul sau Parlamentul nu a produs niciun impact, legile nepublicate și neaplicate în practică sînt legi inexistente, cu efect nul.

Voința politică nu este demonstrată în cazurile cînd întîrzie adoptarea mai multor legi importante: în Moldova există majoritate parlamentară guvernantă și dacă anumite reglementări sînt necesare și recomandate, acestea pot fi lesne adoptate, prin asumarea responsabilității și a consecințelor politice de către guvernanți.

• Evoluții

- Sporirea asistenței internaționale;
- transparența guvernării sporește datorită unor decizii importante adoptate anterior sau promovate pe parcurs; Parlamentul rămîne cea mai transparentă instituție la capitolul examinare și aprobare a proiectelor de documente, acestea fiind publicate pe pagina web și asupra lor putînd fi exprimate propuneri și obiecții de către subiecții interesați (efectul Concepției colaborării Parlamentului cu societatea civilă);

- combaterea corupției rămîne o prioritate declarată, fiind atestată mai multe luări de atitudine;
- se implementează recomandările instituțiilor internaționale (GRECO, SPAI ș.a.);
- sînt elaborate și puse în aplicare mecanisme de prevenire a corupției: expertiza coruptibilității proiectelor de acte legislative; evaluarea riscurilor instituționale de corupție (elaborarea unei metodologii în domeniu); elaborarea de studii analitice în diverse domenii (învățămînt, medicină, APL, declararea veniturilor și patrimoniului, domeniul cadastral etc.); desfășurarea unor măsuri de educație anticorupție (în învățămînt, în instituții publice centrale și locale); deschiderea liniilor telefonice „de încredere” în cadrul majorității instituțiilor centrale;
- dezvoltarea parteneriatului civic (extinderea Alianței Anticorupție și colaborarea cu ea, proiecte comune cu ONG-uri specializate);
- sînt adoptate mai multe acte legislative cu relevanță asupra domeniului¹⁴⁴;
- au fost elaborate mai multe proiecte de acte legislative și normative cu relevanță în domeniu, dar adoptarea și punerea în aplicare a acestora întîrzie;
- a crescut numărul infracțiunilor de corupție relevate de organele de drept cu funcții de combatere a corupției¹⁴⁵.

• Deficiențe și probleme

- A scăzut nivelul independenței funcționarilor publici de *influența politică*¹⁴⁶; reforma și consolidarea capacităților ad-

¹⁴⁴ Legea nr.165/2007; Legea nr. 170/2007; Legea nr.177/2007; Legea nr.190/2007.

¹⁴⁵ În 11 luni ale anului 2007 au fost relevate 1366 infracțiuni de corupție (în aceeași perioadă a anului 2006 – 1297 infracțiuni, în 2005 – 1351 infracțiuni).

¹⁴⁶ Raportul Băncii Mondiale „Eficiența guvernării în statele lumii 2006”, secțiunea a treia – „Eficiența guvernării”, www.govindicators.org; www.woldbank.org; Raportul Freedom House „Nations in Transit 2007”.

ministrative stagnează din cauza politizării, a protejării unor funcționari incapabili, neprofesioniști, dar cu acoperire politică¹⁴⁷;

- partidul de guvernământ consideră necesar „să înăsprească controlul asupra organelor centrale și locale ale puterii de stat”¹⁴⁸; autoritățile centrale, regionale și locale au exercitat influențe asupra candidaților în alegeri, determinându-i să renunțe la cursa electorală ori să se ralieze candidaților PCRM¹⁴⁹; exponenții autorităților centrale admit un tratament nerespectuos și diferențiat față de aleșii locali din partea opoziției, chiar față de alegători¹⁵⁰;
- în organele centrale de specialitate ale APC nu sînt create funcții publice care ar asigura funcționarea mecanismului de delimitare a funcțiilor politice de funcțiile administrative¹⁵¹;
- studii independente¹⁵² indică probleme majore pentru stafful parlamentar, printre acestea numărîndu-se aspecte vizînd imparțialitatea și conducerea apolitică, dar modificările operate în Regulamentul Parlamentului (Legea nr.430-XVI din

¹⁴⁷ A se vedea și interviul acordat de Valeriu Lazăr publicației *Analitique*, 08.09.2007.

¹⁴⁸ Hotărîrea Plenului XI al CC al PCRM din 07.07.2007 (pct.7).

¹⁴⁹ Rapoartele de monitorizare ale OSCE/BIDDO, ale observatorilor internaționali și naționali (Coaliția 2007); declarațiile partidelor parlamentare de opoziție.

¹⁵⁰ Discursurile deputaților Iu. Roșca și S.Urechean la ședința Parlamentului din 27.07.2007; Declarațiile Președintelui RM în cadrul unei emisiuni televizate la postul NIT (20.07.2007), Declarațiile Președintelui RM la Conferința de presă din 25.07.2007; Publicația „Timpul” din 23.07.2007; Interpelarea deputatului Gh. Susarenco, la ședința Parlamentului din 12.07.2007, privind alegerile în primăria s. Larga, Briceni.

¹⁵¹ Planul de implementare a Strategiei de reformă APC stabilește prioritatea respectivă.

¹⁵² Studiul „Analiza funcțională a administrației Parlamentului Republicii Moldova” efectuat de experți PNUD Moldova A se vedea <http://www.parlament.md/download/studies; www.undp.md>.

27.12.2006) nu au exclus și nici nu au limitat posibilitățile de angajare a funcționarilor pe criterii politice;

- *transparența* autorităților publice s-a redus: sistarea transmisiunii în direct a ședințelor Parlamentului¹⁵³; proiectele de hotărâri ale Guvernului nu sînt publicate integral și discutate public; legea transparenței decizionale este blocată, fără enunțarea oficială a motivelor; cu unele excepții (MAEIE, Procuratura Generală, MJ, MEC, MDI) majoritatea paginilor web ale instituțiilor publice, deși sînt formal create, nu corespund criteriilor de transparență și informare publică adecvată, operativă și promptă¹⁵⁴; instanțele judecătorești rămîn cele mai puțin transparente în rețeaua Internet, eforturile în domeniu nu s-au soldat încă cu rezultate vizibile¹⁵⁵;
- propagarea legislației și cunoașterea ei de către subiecții vizati continuă să fie dificilă din cauza accesibilității reduse a legislației oficiale, a costurilor mari ale bazelor de date respective și a Monitorului Oficial¹⁵⁶;
- nu sînt adoptate noile legi: privind combaterea corupției, privind declararea veniturilor și averilor, despre conflictul de interese; nu este elaborată Legea privind controlul public asu-

¹⁵³ Deși legea nu instituie interdicții, Compania „Teleradio-Moldova” a renunțat fără explicații și un anunț prealabil la transmiterea în direct a ședințelor plenare ale Parlamentului, publicul fiind lipsit de posibilitatea informării directe și nepărtinitoare despre dezbaterile din legislativ. Încercările mass-mediei independente (postul radio „Vocea Basarabiei”) de a prelua transmisia au fost blocate nemotivat de conducerea parlamentară.

¹⁵⁴ Paginile web nu corespund HG nr.668/2006 și cerințelor-standard față de paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet (Ordinul MDI nr. 46/33 din 17.04.2007).

¹⁵⁵ Paginile web ale CSJ și CSM nu se actualizează prompt, nu conțin informații exhaustive despre hotărârile anterioare și în proces de examinare; nu sînt create paginile web ale curților de apel și ale judecătorilor.

¹⁵⁶ MO nu se publică concomitent și actualizat în variantă electronică pentru acces liber în Internet, iar varianta tipărită este destul de scumpă.

- pra activității instituțiilor publice¹⁵⁷; Legea privind accesul la informație se aplică și în continuare cu deficiențe¹⁵⁸;
- sondajele de opinie publică consideră *corupția* printre principalele probleme ale țării, instituțiile publice rămân percepute ca fiind puternic afectate de corupție;
 - evaluările instituțiilor comunitare și internaționale indică asupra necesității sporirii eforturilor în sfera combaterii corupției, în special, a „corupției mari”¹⁵⁹;
 - condamnări reale la privațiune de libertate și confiscarea averii în 2007, practic, nu au fost înregistrate, interdicția exercitării funcțiilor se aplică rar; dosarele instrumentate sînt de calitate slabă, multe cauze se anulează sau clasează pe motivul probării necalitative; se admit abuzuri din partea organelor de drept implicate în activitatea de combatere a corupției; în activitatea de prevenire și combatere a corupției se atestă mai multe lacune, probleme și neajunsuri¹⁶⁰;
 - în gestionarea patrimoniului și resurselor financiare publice se atestă, practic, aceleași încălcări și neajunsuri¹⁶¹;

¹⁵⁷ Pct.14 din Planul de Acțiuni pentru realizarea Strategiei „Moldova electronică” (HG 255/09.03.2005).

¹⁵⁸ Publicațiile și rapoartele Centrului „Acces Info”, www.acces-info.org.md; dispozițiile despre asigurarea accesului la informație, emise de înalți demnitari au caracter formal, nu se execută dar pentru aceasta nimeni nu este responsabilizat.

¹⁵⁹ Documentul de lucru, Raportul de progres în cadrul PEV (Moldova), 04.12.2006; Comunicat de presă al Parlamentului European, Luxemburg, 19.06.2007, 11009/07 (Presse 143); Raportul „Investment Reform Index” al OECD; Moldova este plasată pe locul 88 din 101 țări incluse în Sondajul percepției corupției întocmit de organizația Gallup, www.galluppoll.com; Raportul OECD „Investment Reform Index”; Declarațiile lui Kalman Mizsei, Reprezentantul Special al UE, 02.10.2007, emisiunea „Punct și de la capăt”.

¹⁶⁰ Discursul Prim-ministrului RM în cadrul ședinței Consiliului colegial al CCCEC din 12.01.2007.

¹⁶¹ Raportul Curții de Conturi despre gestionarea în anul 2006 a finanțelor și a proprietății de stat, prezentat în plenul Parlamentului, 13.07.2007.

- se atestă abuzuri și scheme frauduloase în activitatea de administrare a fondurilor publice destinate finanțării unor proiecte cu caracter social-cultural și propagandistic¹⁶². Deși au fost enunțate public și sesizate organele de drept, cazurile respective nu au atras urmări serioase pentru funcționarii responsabili;
- unele dosare anterior intentate pentru fapte de corupție au evoluții neclare, informația nefiind comunicată public, ceea ce contribuie la alimentarea opiniilor despre caracterul selectiv al luptei anticorupție; eșuarea unor dosare penale anterior intentate și decizii ale instanțelor internaționale au confirmat încălcarea legii la intentarea și investigarea lor, dar și amprenta politică a acestora¹⁶³;
- procedura declarării și controlului veniturilor și averii demnitarilor și angajaților în sectorul public rămîne defectuoasă¹⁶⁴;
- în sfera combaterii spălării banilor, după adoptarea noii legis-a întârziat mult cu adaptarea cadrului legal conex; dosare pe cazuri de spălare a banilor sînt foarte puține; nu sînt investigate adecvat legăturile dintre corupția mare, criminalitatea organizată și spălarea banilor¹⁶⁵;
- a întârziat considerabil adoptarea și punerea în aplicare a legii privind finanțarea partidelor și a campaniilor electorale.

¹⁶² Declarațiile ex-directorului general al Agenției pentru Construcții și Dezvoltarea Teritoriului, interviul lui Igor Semenovker în publicația „Nezavisimaia Moldova” din 14.02.2007.

¹⁶³ Cazurile angajaților Primăriei mun.Chișinău (Urechean, Șarban, Modîrcă, Răilean), cazul Pasat; Deciziile CEDO pe cazurile Șarban, Paladi, Modîrcă, Gorea, Mușuc.

¹⁶⁴ Modul în care în 2006 au fost prezentate și date publicității informațiile din declarațiile cu privire la venituri și proprietate ale demnitarilor a bulversat opinia publică și a provocat aprecieri negative din partea societății. În 2007 aceste informații în general nu au fost date publicității.

¹⁶⁵ HG nr.1519/2007.

Normele incluse nu stabilesc mecanisme clare și suficiente pentru controlul finanțării ilicite, prevenirea și combaterea corupției ilicite;

- rolul SIS și MAI în prevenirea și combaterea corupției este redus; activitatea CCCEC trebuie eficientizată.

• Priorități

- Menținerea și extinderea cooperării internaționale în domeniu;
- sporirea transparenței în activitatea autorităților APC și APL, crearea mecanismelor viabile de participare a cetățenilor și grupurilor civice în procesul decizional¹⁶⁶;
- implementarea în termen a acțiunilor stabilite în planurile anterior aprobate; stabilirea unor termene mai concretizate;
- sporirea calității informației despre activitatea internă a Parlamentului: plasarea pe web a rapoartelor comisiilor asupra proiectelor examinate, a amendamentelor acceptate și propuse spre a fi incluse în proiecte; a legilor remise de la promulgare, împreună cu argumentarea din scrisoarea de remitere;
- implementarea în cadrul autorităților APC și APL a mecanismelor de control administrativ intern, a normelor de etică și evitarea conflictelor de interese;
- instituirea unor fonduri pentru recompensarea persoanelor care declară fapte de corupție sau contribuie la depistarea lor;
- derularea activităților de consultanță juridică și administrativă în cadrul liniilor telefonice „de încredere“;
- sporirea colaborării cu mass-media, reacții prompte la publicații despre cazuri de corupție;

¹⁶⁶ Raportul Național Anticorupție 2006.

- intensificarea activităților de documentare a „corupției mari” (definirea clară a acestui tip de fapte corupționale);
- perfecționarea și implementarea adecvată a normelor legale despre protecția de stat a părții vătămate, a martorilor și altor persoane ce acordă ajutor în cauzele penale de corupție¹⁶⁷;
- eficientizarea procesului de realizare a Legii privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcții de răspundere prin elaborarea unui mecanism real de aplicare a Legii și de asigurare a unui control efectiv al declarațiilor;
- includerea în Codul electoral a prevederilor detaliate referitoare la declarațiile de venituri și averi ale candidaților;
- informarea publică permanentă despre evoluția dosarelor importante, intentate pe fapte de corupție;
- respectarea principiului prezumției nevinovăției în cazul reflectării publice a cauzelor penale de corupție etc.

4. CONFLICTUL TRANSNISTREAN

Reglementarea diferendului transnistrean este unul din domeniile prioritare de pe agenda relațiilor UE-RM. Problema conflictului nesoluționat creează o serie de riscuri *hard* și *soft* la adresa securității europene, care provin din lipsa unui regim constituțional în regiune, proliferarea activităților ilicite și staționarea unui larg contingent de trupe și muniții rusești fără acceptul sau supravegherea Republicii Moldova și contrar angajamentelor internaționale ale Federației Ruse. Aceste riscuri au devenit mai prominente odată cu aderarea României la Uniunea Europeană, la 1 ianuarie 2007, ceea ce a adus zona de conflict la o distanță și

¹⁶⁷ Legea nr.1458/1998 sau adoptarea unei legi noi.

mai mică de frontiera UE. Mai mult, existența conflictului „în-ghețat” și lipsa controlului *de facto* al Republicii Moldova asupra teritoriilor din estul Nistrului constituie un obstacol major pentru dezvoltarea politică și socio-economică a RM, deci și pentru realizarea obiectivelor Politicii Europene de Vecinătate vizavi de Moldova.

Eforturile în vederea identificării unei soluții viabile pentru problema transnistreană reprezintă una din prioritățile PAUEM, preambulul acestuia vorbind despre o „responsabilitate împărtășită” în reglementarea și prevenirea conflictelor. Planul de Acțiuni conține o serie de prevederi îndreptate spre consolidarea contribuției UE la eforturile de reglementare, aceste prevederi constituind una din inovațiile PAUEM față de APC în contextul consolidării dialogului politic și de securitate dintre UE și RM. Măsurile propuse în PAUEM au drept obiectiv, pe de o parte, implicarea mai activă a UE în procesul propriu-zis de negocieri politice în problema transnistreană, iar pe de altă parte, modificarea contextului în care există acest conflict și crearea unui cadru mai favorabil pentru atingerea și punerea în aplicare a unei eventuale soluții politice.

Vom face în cele ce urmează o trecere în revistă a principalelor evoluții din reglementarea transnistreană în contextul PAUEM și vom examina modul în care europenizarea eforturilor de reglementare transnistreană au contribuit de fapt la avansarea acestui proces¹⁶⁸. În urma acestei analize, vom propune o serie de considerații cu privire la domeniile prioritare de acțiune pentru UE și autoritățile RM în procesul de reglementare transnistreană

¹⁶⁸ „Europenizarea” în domeniul reglementării conflictelor secesioniste denotă „procesul care este activat și încurajat de către Uniunea Europeană și prin care soluționarea conflictului este legată de un anumit grad de integrare a părților implicate în structurile europene” (Vezi „Europenizarea și conflictele secesioniste”, G. Noutcheva, N. Tocci, B. Coppieters, T. Kovziridze, M. Emerson, M. Huyseune, 2004).

pentru perioada imediat următoare, reieșind atât din experiența de pînă acum, cît și din abordările actuale ale UE față de conflictele „înghețate” din spațiul ex-sovietic.

4.1. Reglementarea transnistreană în contextul PAUEM

4.1.1. Participarea Moldovei la procesul de negocieri politice sub egida OSCE

Pe durata implementării PAUEM procesul de negocieri politice în problema transnistreană a fost în mare parte blocat, cu excepția cîtorva runde de negocieri care au avut loc în lunile octombrie 2005 – martie 2006. Mediatorii și observatorii în problema transnistreană au desfășurat mai multe runde de consultări și au lansat mai multe apeluri către părți în vederea reluării procesului de negocieri. Acestea s-au soldat fără rezultat datorită intransigenței părții transnistrene și înaintării de către aceasta a unor condiții inacceptabile pentru partea moldovenească, condiții care deseori au fost susținute și de Federația Rusă.

Problema transnistreană, alături de alte conflicte înghețate, a figurat în calitate de prioritate pe agenda președințiilor slovene, belgiene și spaniole ale OSCE, precum și pe agenda reuniunilor ministeriale ale OSCE. Lipsa progresului în retragerea trupelor și munițiilor rusești din regiunea transnistreană a constituit unul din motivele pentru care acestea din urmă nu au reușit să adopte declarații finale timp de cinci ani consecutivi.

În condițiile în care negocierile în formatul „5+2”¹⁶⁹ au rămas blocate, autoritățile moldovenești au întreprins mai multe eforturi în vederea deblocării situației și identificării unor soluții alternative. Pot fi evidențiate aici trei inițiative principale ale Chișinăului în acest sens:

¹⁶⁹ Prima rundă de negocieri în problema transnistreană din perioada implementării PAUEM a avut loc la 27-28 octombrie 2005 cu participarea părților moldovenească și transnistreană, a mediatorilor din partea OSCE, Rusiei și Ucrainei, precum și a SUA și UE în calitate de observatori.

- a) Adoptarea de către Parlamentul Republicii Moldova la 10 iunie 2005 a Declarației cu privire la inițiativele Președintelui Ucrainei, Viktor Iușcenko, și a două apeluri cu privire la criteriile de democratizare, principiile și condițiile de demilitarizare a regiunii transnistrene a Republicii Moldova și la 22 iulie 2005 a Legii cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic special al raioanelor de est ale Republicii Moldova (Transnistria). Aceste acte au fost adoptate în contextul propunerilor Președintelui Ucrainei, Viktor Iușcenko, din aprilie 2005 și au stabilit un set de principii și standarde de reglementare a problemei transnistrene în condițiile unui consens parlamentar fără precedent în această chestiune. În același timp, cele patru documente au avut mai mult un caracter declarativ, conținând o serie de prevederi nerealizabile, iar impactul lor pînă în prezent este greu de estimat.
- b) Dialogul purtat de autoritățile moldovenești cu Federația Rusă în august 2006 pe marginea unui „pachet de propuneri” moldovenești. În ciuda consultărilor intense, inclusiv la nivelul șefilor de stat, și a optimismului etalat de partea moldovenească cu privire la iminența unui acord cu Rusia, nu există niciun indiciu care ar arăta existența vreunui rezultat tangibil ca urmare a acestui dialog. Dimpotrivă, Rusia continuă să acorde deschis sprijin politic și financiar regiunii transnistrene și ignoră poziția Moldovei în chestiuni ce țin de această regiune¹⁷⁰. Încercările Chișinăului de a ajunge la un compromis cu Federația Rusă, actorul cu cea mai mare pondere în procesul de reglementare, au fost apreciate drept plauzibile de către partenerii occidentali ai RM. În același timp, lipsa de transparență a dialogului purtat de Chișinău cu Moscova pentru o perioadă destul de îndelungată și cana-

¹⁷⁰ De exemplu, Federația Rusă a deschis 24 de secții de votare în regiunea transnistreană pentru alegerile parlamentare din 2 decembrie 2007 fără acordul Chișinăului.

lizarea acestuia pe o dimensiune paralelă formatului „5+2” au trezit mai multe îngrijorări din partea partenerilor occidentali ai Moldovei și au prejudiciat credibilitatea acesteia.

- c) Inițiativele de consolidare a încrederii și securității lansate de Președintele Vladimir Voronin în toamna anului 2007. Mai mulți observatori au calificat aceste inițiative drept un fel de plan B în condițiile în care discuțiile cu Rusia nu au dus la rezultatele scontate. Inițiativele Președintelui au fost salutate de mediatorii și observatorii în reglementarea transnistreană, dar și de anumite segmente ale conducerii de la Tiraspol, fiind apreciate pentru mesajul pozitiv pe care l-au transmis populației din regiunea transnistreană. Măsurile propuse vizează proiecte comune de infrastructură, asistență socială și umanitară și de cooperare economică, dezarmarea și demilitarizarea întregului teritoriu al RM. Mai mult, propunerile Președintelui se referă la recunoașterea drepturilor de proprietate din regiune, inclusiv asupra terenurilor agricole. Aceste propuneri au rămas însă fără răspuns din partea Tiraspolului, iar bunele intenții ale Chișinăului au fost oarecum adumbrite de inițiativele cu privire la interzicerea circulației autovehiculelor cu numere de înmatriculare transnistrene în afara hotarelor RM din ianuarie 2008 și pe teritoriul RM din ianuarie 2009.

4.1.2. Dialogul politic și cooperarea dintre UE și RM

Vom evidenția în acest capitol două evoluții-cheie: desemnarea Reprezentantului Special al UE pentru Republica Moldova și aderarea UE la formatul de negocieri în calitate de observator.

La 16 martie 2005, Consiliul Uniunii Europene l-a desemnat drept Reprezentant Special al Uniunii Europene (RSUE) în Republica Moldova pe Adriaan Jacobivits de Szeged. După încheierea mandatului acestuia în februarie 2007, postul de RSUE a fost preluat la 15 februarie 2007 de către Kalman Mizsei. Mandatul

RSUE pentru Moldova vizează, în mod special, contribuția UE la soluționarea pașnică a conflictului transnistrean, însă include și alte domenii, cum ar fi contribuția la consolidarea instituțiilor democratice, supremația legii și respectarea drepturilor și libertăților fundamentale, promovarea bunelor relații dintre UE și RM în baza valorilor și intereselor comune, combaterea traficului de ființe umane etc.

Activînd sub egida Înalțului Reprezentant al UE pentru Politica Externă și de Securitate Comună, Javier Solana, cei doi deținători ai mandatului RSUE pentru Moldova au justificat pe deplin caracterizarea dată RSUE de „față” și „voce” a UE în Moldova. Ambii au desfășurat o intensă activitate la Bruxelles, în Republica Moldova, precum și în capitalele unor state ale UE și în alte țări terțe în sprijinul eforturilor de reglementare transnistreană. Călătoriile frecvente ale RSUE în RM, inclusiv în regiunea transnistreană, unde acesta a stabilit contacte extinse și relații de încredere atît cu structurile oficiale, cît și cu organizații ale societății civile și structuri comerciale, au dus la o cunoaștere și o înțelegere mult mai bună de către UE a diverselor aspecte ale conflictului transnistrean și a factorilor care favorizează și împiedică reglementarea acestuia.

Aderarea UE alături de SUA în calitate de observatori la formatul de negocieri politice în septembrie 2005 a contribuit în mod substanțial la consolidarea rolului RSUE. Cu toate că negocierile sînt blocate din martie 2006 și UE are doar un rol de observator în acestea, formalizarea prezenței UE în formatul de negocieri a sporit considerabil prezența și vizibilitatea UE în eforturile de reglementare. Devenind un participant direct la procesul de negocieri, UE a devenit un actor mult mai interesat în identificarea unei soluții, iar participarea directă la acest proces a deschis accesul UE la informații din interior. Astfel, UE are în prezent o imagine cît se poate de veridică despre modul în care decurg negocierile și posibilitățile de a influența situația.

Problema transnistreană a figurat continuu pe agenda ședințelor instituțiilor de cooperare UE-RM. O atenție deosebită a fost acordată problemei transnistrene în cadrul ședinței Consiliului de Cooperare UE-RM din 19 iunie 2007, la care obiectul unor intense consultări moldo-ruse – „pachetul de propuneri” moldovenești în problema transnistreană – a fost discutat pe larg de către oficialii europeni și delegația moldovenească, care a fost condusă de însuși Președintele Vladimir Voronin. Cu această ocazie, înalți oficiali ai UE au îndemnat partea moldovenească să asigure că orice soluție finală în problema transnistreană este adoptată în formatul „5+2”, care rămîne a fi unicul mecanism pentru discutarea soluțiilor identificate.

Merită a fi menționat și dialogul purtat în problema transnistreană în cadrul lucrărilor Comitetului Parlamentar de Cooperare UE-RM, care a contribuit la adoptarea de către Parlamentul European a unei serii de rezoluții cu privire la conflictul transnistrean¹⁷¹. Deși PE are un rol limitat în formularea și aplicarea politicii externe a UE, rezoluțiile acestuia au jucat un rol important în sensibilizarea statelor membre cu privire la situația din regiunea transnistreană și importanța acestora pentru realizarea obiectivelor PEV față de Republica Moldova.

În plus, UE a menținut interdicția de călătorie pentru 17 lideri transnistreni pe durata întregului termen de implementare a PAUEM. La această interdicție s-au alineat statele candidate pentru aderare, statele Procesului de Stabilizare și Asociere, EFTA și EEA, precum și SUA. Sancțiunile de călătorie au fost introduse pentru prima dată în 2003 ca răspuns la obstrucționarea proce-

¹⁷¹ Rezoluția Parlamentului European cu privire la încălcarea drepturilor omului în Republica Moldova, 12 iulie 2007; Rezoluția Parlamentului European cu privire la Moldova (Transnistria), 26 octombrie 2006; Rezoluția Parlamentului European cu privire la drepturile omului în Moldova și în particular în Transnistria, 16 martie 2006, www.europarl.europa.eu.

sului de reglementare a conflictului transnistrean de către liderii republicii autoproclamate.

4.1.3. Sprijinul diplomatic și politic al UE

Pe lângă dialogul constant UE-RM în problema transnistreană, UE a acordat sprijin diplomatic și politic în eforturile de reglementare transnistreană în cadrul dialogului politic și de securitate al UE cu statele terțe (Rusia, Ucraina), în cadrul forurilor paneuropene și internaționale (OSCE, Consiliul Europei, NATO, ONU), precum și prin declarațiile și luările de poziție ale diverselor instituții UE pe marginea evoluțiilor din reglementarea transnistreană. Acțiunile UE în această direcție s-au multiplicat în perioada implementării PAUEM odată cu creșterea implicării UE în eforturile de reglementare.

Cel mai mare impact la capitolul sprijin politic și diplomatic l-a avut dialogul UE cu Ucraina, care a avut drept rezultat desfășurarea Misiunii UE de asistență la frontieră în Moldova și Ucraina și respectarea de către autoritățile ucrainene a regimului vamal unificat la frontiera moldo-ucraineană potrivit Declarației Comune din 30 decembrie 2005. Acestea reprezintă două evoluții-cheie înregistrate în perioada de referință și care au avut, probabil, cel mai mare impact asupra contextului conflictului transnistrean.

Rolul Ucrainei în realizarea acestui progres a fost remarcat în cadrul recentului summit UE-Ucraina din 14 septembrie 2007, de la Kiev, unde înalți oficiali din UE și Ucraina au reiterat angajamentul de a continua cooperarea în vederea identificării unei soluții durabile, cuprinzătoare și echitabile pentru conflictul transnistrean. În același timp, potențialul Ucrainei de a contribui la eforturile de reglementare transnistreană nu este valorificat pe deplin. De exemplu, aceasta a refuzat să se alăture interdicției de călătorie impusă de UE liderilor transnistreni. Condiționarea în continuare a relațiilor UE cu Ucraina prin contribuția acesteia la

soluționarea problemei transnistrene vor determina Ucraina să fie mai cooperantă în acest sens.

UE a purtat un dialog constant cu Rusia în problema transnistreană, alături de alte conflicte „înghețate” din spațiul ex-sovietic, care fac obiectul spațiului de securitate comun UE-Rusia. Acest dialog s-a intensificat în perioada în care Chișinăul a purtat discuții cu Moscova pe marginea „pachetului de propuneri” moldovenești în problema transnistreană. Pentru a înțelege mai bine situația creată și pentru a preveni semnarea unui acord fără consultarea celorlalți mediatori și observatori, Înaltul Reprezentant pentru Politica Externă și de Securitate Comună, Javier Solana, a discutat problema transnistreană cu ministrul rus de Externe, Serghei Lavrov, în timpul vizitei acestuia la Luxemburg, pe 23 aprilie 2007, iar Reprezentantul Special al UE pentru RM, Kalman Mizsei, a abordat problema „pachetului de propuneri” moldovenești în cadrul unei vizite de lucru la Moscova în aceeași perioadă.

Din păcate, din cauza prevalenței altor probleme de importanță pe agenda dialogului UE-Rusia, a problemelor existente din relațiile UE-Rusia, dar și a politicii externe tot mai intransigente a Rusiei, UE nu și-a valorificat întreg potențialul de influență asupra Rusiei în vederea deblocării procesului de negocieri în problema transnistreană.

UE a continuat să reitereze necesitatea identificării cât mai grabnice și necondiționate a unei soluții viabile a conflictului transnistrean cu respectarea integrității teritoriale și suveranității RM în cadrul reuniunilor ministeriale ale OSCE, ședințelor Consiliului Permanent al OSCE, ședințelor Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, precum și în cadrul altor foruri paneuropene și internaționale. De exemplu, UE a sprijinit constant îndeplinirea necondiționată a Hotărârii CEDO în cazul „Ilașcu și alții contra Republicii Moldova și Federației Ruse”, președințiile UE făcând mai multe declarații în acest sens în cadrul ședințelor Comitetului de Miniștri al CoE.

La fel de importante au fost declarațiile președințiilor UE cu privire la diverse evoluții în problema transnistreană, cum ar fi declarația Președinției finlandeze cu privire la așa-zisul referendum transnistrean din 17 septembrie 2006, prin care UE declara că nu recunoaște nici legitimitatea referendumului și nici rezultatele acestuia.

4.1.4. Angajamentele Rusiei de la Istanbul

Necesitatea îndeplinirii plenare și fără întârziere de către Rusia a angajamentelor asumate în cadrul Reuniunii Ministeriale a OSCE din 1999 de la Istanbul a fost exprimată constant în luările de poziție ale reprezentanților diverselor instituții ale UE. Cinci reuniuni ministeriale OSCE consecutive nu au putut adopta o Declarație finală din cauza dezacordului Rusiei cu condiționarea de către statele NATO a ratificării Tratatului adaptat cu privire la Forțele Convenționale în Europa prin retragerea completă a trupelor și munițiilor ruse din Moldova și Georgia. Atît președințiile UE, cît și statele membre individuale s-au alineat acestei poziții, invocînd argumentele Georgiei și Moldovei.

Autoritățile RM au cerut în repetate rînduri retragerea trupelor și munițiilor rusești din regiunea transnistreană potrivit obligațiilor asumate de Rusia în 1999. În context, merită de remarcat alocuțiunea rostită în cadrul Adunării Generale a ONU la 26 septembrie 2006 de către ministrul moldovean al Afacerilor Externe și Integrării Europene, Andrei Stratan, în care acesta a chemat Federația Rusă să accelereze procesul de evacuare a trupelor și munițiilor sale din regiunea transnistreană și să permită desfășurarea unei inspecții internaționale a depozitelor sale de muniții din regiune.

În aceeași ordine de idei, partea moldoveană și-a exprimat de mai multe ori îngrijorarea față de ineficiența actualului mecanism de pacificare și a pledat pentru transformarea acestuia într-o misiune multinațională de observatori civili. UE nu a emis o

poziție oficială vizavi de problema transformării actualului mecanism de pacificare din regiunea transnistreană sau o eventuală participare a statelor UE în acesta, mai mulți oficiali UE declarînd că astfel de discuții pot avea loc doar atunci cînd va fi clar ce fel de mandat va avea misiunea preconizată și la ce etapă a procesului de reglementare va fi desfășurată aceasta (conflict, post-conflict etc.).

4.1.5. Securizarea frontierei

La acest capitol au fost înregistrate cele mai mari progrese, iar implicarea și sprijinul UE au produs cele mai tangibile rezultate care au modificat substanțial actualul *status quo*. Misiunea UE de asistență la frontieră în Ucraina și Moldova este privită ca și model de intervenție a UE în situații de conflict, dar și drept model de cooperare eficientă dintre diverse instituții ale UE în reglementarea crizelor, o conjugare eficientă de politică externă și de securitate (PESC) și asistență tehnică (CE).

Misiunea a fost lansată drept răspuns la o scrisoare comună din partea Președinților moldovean și ucrainean, Vladimir Voronin și Viktor Iușcenko, din 2 iunie 2005, în care aceștia solicitau sprijinul UE pentru consolidarea capacității de gestionare a frontierei și instituirea unui „control vamal internațional” la hotarul moldo-ucrainean. În urma semnării unui Memorandum de Înțelegere dintre UE, Ucraina și Moldova la 7 octombrie 2005, Misiunea de asistență la frontieră în Ucraina și Moldova a fost lansată la 30 noiembrie 2005.

Inițial, misiunea a fost lansată pentru doi ani, cu un buget de circa 20 milioane euro și cu un contingent de circa 50 de experți europeni în probleme vamale și poliție de frontieră. În urma activității de succes a misiunii, mandatul acesteia a fost extins pentru încă doi ani pînă în noiembrie 2009, iar contingentul misiunii a fost extins la peste 200 de experți, dintre care 129 sînt experți din partea serviciilor de frontieră ale statelor membre ale UE.

Misiunea este implicată și în gestionarea proiectului Comisiei Europene BOMMOLUK (Îmbunătățirea controlului la frontiera moldo-ucraineană) îndreptat spre procurarea de echipament, dezvoltarea capacităților de analiză a riscurilor și instruirea personalului la puntele de trecere controlate în comun.

În urma activității misiunii, fluxurile de contrabandă la frontiera moldo-ucraineană au scăzut în mod considerabil, a sporit capacitatea de analiză a riscurilor și a securității frontierei, a fost consolidată cooperarea dintre organele de resort din Moldova și Ucraina, precum și dintre acestea și organele europene competente.

Important este și faptul că misiunea a contribuit la punerea în aplicare și funcționarea regimului vamal unic instituit de Moldova și Ucraina la frontiera moldo-ucraineană din 3 martie 2006. Acesta a fost instituit în urma semnării de către premierii moldovean și ucrainean a unei Declarații Comune la 30 decembrie 2005 cu privire la unificarea procedurilor vamale aplicate la frontiera moldo-ucraineană, inclusiv segmentul transnistrean. Potrivit regimului vamal unificat, doar mărfurile însoțite de documentele vamale oficiale ale Republicii Moldova pot trece frontiera moldo-ucraineană, ceea ce a făcut necesară înregistrarea agenților economici transnistreni în organele de resort ale RM. Autoritățile moldovene au introdus proceduri simplificate de înregistrare provizorie a agenților economici transnistreni la Camera Înregistrării de Stat a RM și de rambursare acestora a taxelor vamale. Misiunea a facilitat legitimarea activităților comerciale ale agenților economici transnistreni, oferindu-le acestora consultanță neutră și sprijin pentru conformarea cu cerințele autorităților moldovene de înregistrare și obținere a accesului la preferințele comerciale europene. Potrivit unor date ale Ministerului Reintegrării, pînă în prezent la Chișinău au fost înregistrați permanent sau provizoriu peste 370 de agenți economici transnistreni, iar activitățile comerciale ale acestora în statele UE au cres-

cut semnificativ. Obținerea accesului de către agenții economici transnistreni la preferințele comerciale europene oferite Moldovei este un bun exemplu de sporire a atractivității UE în regiunea transnistreană.

4.1.6. Societatea civilă și promovarea democrației

Democratizarea regiunii transnistrene și desfășurarea activităților de consolidare a încrederii la nivelul organizațiilor societății civile sînt două condiții necesare pentru identificarea și aplicarea unei soluții democratice a conflictului transnistrean. „Reglementarea prin democratizare” a fost genericul sub care au fost prezentate inițiativele Președintelui Ucrainei, Viktor Iușcenko, din aprilie 2005, dezvoltate ulterior în Apelul Parlamentului RM din 10 iunie 2005 cu privire la criteriile de democratizare a regiunii transnistrene.

Din păcate, democratizarea regiunii transnistrene s-a dovedit a fi un deziderat mult mai dificil de realizat în practică, declarațiile prevalînd asupra acțiunilor concrete care pot fi sau sînt întreprinse. În mod special, acest lucru este valabil pentru UE, care sprijină cu mult entuziasm la nivel de declarații activitățile de dezvoltare a societății civile în regiunea transnistreană și cooperarea organizațiilor societății civile de pe cele două maluri ale Nistrului, însă întîrzie să lanseze inițiative sau proiecte comunitare concrete pe teren. Inițiativa este preluată de o serie de state membre ale UE, care au desfășurat și desfășoară în prezent proiecte de pacificare în cadrul asistenței bilaterale acordate RM. Merită a fi menționat la acest capitol proiectul „Crearea unui cadru de relații pașnice în Republica Moldova” administrat în perioada octombrie 2003 – martie 2007 de către Departamentul pentru Dezvoltare Internațională al Marii Britanii (DFID), o inițiativă îndreptată spre consolidarea capacității organizațiilor societății civile și mass-media în regiunea transnistreană și a contactelor dintre acestea și colegii lor de pe malul drept al Nistrului. Aceste

inițiative, precum și multe ale seminarii, conferințe și mese rotunde organizate de structuri ale societății civile, au atins o serie de succese și realizări, demonstrând potențialul de consolidare a încrederii a unor astfel de activități.

Merită a fi menționat și dialogul constant pe care autoritățile RM, și în special Ministerul Reintegrării, l-au angajat cu reprezentanți ai societății civile în diverse aspecte ale conflictului transnistrean, precum și receptivitatea acestora față de invitațiile de a participa la diverse acțiuni organizate de societatea civilă. Acest dialog este unul mutual benefic – pentru autorități oferă șansa de a discuta cu experți independenți avantajele și dezavantajele diferitor opțiuni de politică, pentru reprezentanții societății civile este o șansă de a înțelege mai bine modul în care politicile guvernamentale sînt formulate și raționamentele din spatele acestora. În acest context, a trezit nedumerire reacția negativă a Ministerul Reintegrării la „Scrisoarea deschisă pentru o reglementare europeană a conflictului transnistrean” din iunie 2007, în care o serie de reprezentanți ai societății civile din RM și-au exprimat îngrijorarea față de lipsa de transparență în negocierile moldo-ruse și au chemat autoritățile Moldovei să-și alinieze demersurile în problema transnistreană la obiectivul de integrare europeană al RM.

4.2. Priorități

În perioada implementării PAUEM implicarea și interesul UE față de problema transnistreană au crescut în mod considerabil, aceasta demonstrîndu-și capacitatea de a fi un partener onest (eng. *honest broker*) al RM, care este interesat în identificarea unei soluții viabile și durabile a conflictului transnistrean în contextul eforturilor de integrare europeană a RM. UE a servit drept stimul extern pentru reglementare, iar activitățile desfășurate sub egida UE au contribuit la modificarea *status quo*-ului existent și au influențat strategiile și interesele principalilor actori implicați în proces. Astfel, dacă e să analizăm măsura

în care au fost realizate prevederile PAUEM ce țin de UE la capitolul problema transnistreană, putem spune că acestea au fost realizate în mare măsură. Problema este că aceste prevederi nu valorifică întreg potențialul UE în această problemă, ci mai curînd reflectă un angajament care corespunde relației actuale a UE cu RM. Astfel, putem presupune că pe măsură de relațiile UE-RM se vor aprofunda pe întreg spectrul de domenii de cooperare, ne putem aștepta la mai multe acțiuni din partea UE și în problema transnistreană.

Prevederile PAUEM și actualul cadru de cooperare UE-RM au creat premisele pentru europeanizarea eforturilor de reglementare, însă în ultimă instanță va depinde de autoritățile RM dacă aceste premise de europeanizare vor fi valorificate pe deplin. RM a depus o serie de eforturi în vederea reglementării transnistrene în contextul prevederilor relevante ale PAUEM. Însă Moldova încă mai urmează să-și demonstreze capacitatea de a fi un partener onest, de încredere și previzibil pentru UE. De asemenea, sînt necesare eforturi suplimentare în vederea realizării angajamentelor asumate pe alte domenii, precum reformele democratice, în special dacă vorbim despre democratizarea regiunii transnistrene.

Comunicarea Comisiei Europene *O Politică Europeană de Vecinătate Viguroasă*, din decembrie 2007, îndeamnă UE să-și consolideze eforturile în domeniul reglementării conflictelor din vecinătate. În particular, în comunicare se recomandă utilizarea tuturor instrumentelor disponibile în cadrul celor trei piloni ai UE pentru a se evita limitările gestiunii crizelor pe termen scurt; promovarea acelorași reforme de ambele părți ale conflictelor; promovarea convergenței sistemelor politice, economice și juridice dintre acestea; promovarea incluziunii sociale și a activităților de consolidare a încrederii.

În aceeași Comunicare, se recomandă extinderea pentru un an a PAUEM pentru RM, „fără schimbări de substanță”. Astfel,

se pare că actualele prevederi ale PAUEM cu privire la problema transnistreană vor continua să fie aplicate pînă în februarie 2009. Putem vorbi, așadar, despre consolidarea contribuției UE pe domeniile existente mai curînd decît extinderea substanțială a contribuției acesteia pe domenii noi. Propunem în acest context următoarele domenii de acțiune prioritară pentru perioada imediat următoare în contextul europenizării eforturilor de reglementare a problemei transnistrene.

Pentru UE:

- Continuarea dialogului cu Rusia în problema transnistreană. Rusia rămîne a fi actorul cu cea mai mare pondere în procesul de reglementare și deși perspectivele influențării Rusiei sînt mici, UE trebuie să mențină problema transnistreană pe agenda relațiilor sale cu Rusia, făcînd uz de toate instrumentele de politică externă și securitate la îndemînă, inclusiv să insiste asupra retragerii neîntîrziate a trupelor și munițiilor rusești de pe teritoriul RM.
- Condiționarea în continuare a progreselor în relațiile cu Ucraina prin cooperarea necondiționată a acesteia în procesul de reglementare transnistreană. De exemplu, întreprinderea unor acțiuni practice îndreptate spre securizarea frontierei și alăturarea Ucrainei la interdicția de călătorie pentru liderii transnistreni etc.
- Includerea UE în discuțiile cu privire la transformarea mecanismului de pacificare în Transnistria. UE posedă expertiza necesară pentru a participa la astfel de discuții – reieșind din experiența de pînă acum a celor 16 misiuni desfășurate sub egida Politicii Europene de Securitate și Apărare, dar și capacitatea de a participa efectiv la un nou format de pacificare.
- Implicarea mai mare a UE în regiunea transnistreană. Pînă în prezent, majoritatea activităților PEV au avut loc pe malul

drept al Nistrului. În condițiile în care partea stîngă a Nistrului continuă să se afle sub influența Rusiei, diferențele dintre malul drept proeuropean și malul stîng proros cresc, exacerbind diviziunile existente. O eventuală implicare directă a regiunii transnistrene în activitățile PEV pentru Moldova ar servi obiectivele de reglementare a conflictului, deoarece ar ajuta regiunea nerecunoscută să se miște în aceeași direcție a normelor și standardelor europene.¹⁷² Un exemplu elocvent a modului în care UE își poate crește vizibilitatea și atractivitatea în regiune este modul în care agenții economici din regiunea transnistreană beneficiază de preferințele comerciale acordate Moldovei în cadrul PEV. Transnistria ar putea participa la proiecte directe cu UE în astfel de domenii ca educația, cultura, societatea civilă, dezvoltarea rurală, dezvoltarea infrastructurii, cooperarea regională, contacte umane etc. Riscul iminent al unei astfel de implicări directe a UE în Transnistria ar fi iritarea Rusiei, însă pentru a preveni acest risc UE ar putea canaliza această cooperare în cadrul unor mecanisme de cooperare regională, cum ar fi Sinergia la Marea Neagră.

- Pe lîngă acțiunile concrete pe care le-ar putea întreprinde UE în Transnistria, ca activitate separată se impune o campanie de informare a cetățenilor de pe malul stîng cu privire la structurile europene, PEV, posibilitățile existente pentru diverse grupuri sociale din regiune. Această activitate ar putea fi realizată prin crearea unor centre de informare europeană, după modelul unor centre similare care operează de ceva timp pe malul drept al Nistrului.

¹⁷² Michael Emerson, Gergana Noutcheva, Nicu Popescu, „Politica Europeană de Vecinătate după doi ani: e timpul pentru PEV+“, CEPS Policy Brief no.126, martie 2007.

Pentru RM¹⁷³:

- Coordonarea tuturor acțiunilor și informarea deplină și în timp util a partenerilor europeni cu privire la toate acțiunile întreprinse. Lipsa de transparență a consultărilor purtate de Moldova cu Rusia din august 2006 au trezit îngrijorări serioase din partea UE și au prejudiciat credibilitatea Moldovei. Astfel de situații vor fi evitate pe viitor dacă vrem să obținem mai mult sprijin din partea UE în această problemă.
- Consolidarea capacităților de formulare, aplicare și evaluare a politicilor de reglementare transnistreană, elaborarea unui sistem de evaluare a riscurilor și analiză a fezabilității măsurilor propuse înainte de aplicarea lor. O astfel de abordare ar evita situații de genul celei create de propunerile cu privire la numerele de înmatriculare transnistrene, când RM a impus o măsură fără a evalua fezabilitatea ei.
- Elaborarea unei strategii de comunicare eficientă în problema transnistreană care să se adreseze atât populației de pe malul drept, dar și mai ales celei de pe malul stîng. Informația trebuie oferită în timp util și într-un limbaj acceptabil pentru ambele părți. Lipsa unei astfel de strategii de comunicare s-a resimțit în mod deosebit în martie 2006, când autoritățile moldovene nu au oferit destulă informație agenților economici transnistreni cu privire la noul regim vamal, dînd mîna liberă liderilor de la Tiraspol să prezinte situația cum le-a convenit.
- În contextul discuțiilor despre necesitatea democratizării regiunii transnistrene, sînt necesare eforturi suplimentare în vederea eliminării carențelor la acest capitol pe malul drept al Nistrului, ori riscăm să promovăm standarde duble. Aceste eforturi ar face parte din eforturile mai largi care urmează a fi depuse de RM în vederea sporirii atractivității malului drept pentru locuitorii de pe malul stîng.

¹⁷³ Ne referim aici doar la acele măsuri care ni se par deosebit de relevante în contextul PAUEM și care sînt necesare pentru suplimentarea acțiunilor UE.

5. DEZVOLTARE ȘI REFORME ECONOMICE

Dacă începînd cu anul 2001 pînă în anul 2005 rata de creștere a PIB-ului s-a menținut mai sus de 6% anual, atunci „criza vinului” din 2006 a cauzat o creștere a PIB-ului în 2006 doar cu 4%.

Tabelul 2. Indicatorii creșterii economice

Anul	2004	2005	2006	2007*
Creștere PIB, % față de anul precedent	7,4	7,5	4	3,3
Valoarea adăugată brută, % din PIB	85,9	83,6	83,2	84,2
Consumul final, % din PIB	103,9	109,9	113,4	112,36
Investiții brute în capital fix, % din PIB	16,05	19,09	21,7	29,8

* Datele pentru anul 2007 cuprind lunile ianuarie – septembrie.

În această perioadă industria Moldovei a cunoscut o recesiune și a revenit la creștere doar în iulie 2007. Una dintre ramurile care au adus cele mai mari contribuții la ieșirea sectorului industrial din recesiune a fost ramura de prelucrare a cărnii. Totuși procesul de recuperare în urma șocului din 2006 a durat o perioadă destul de îndelungată. Adicional, și perspectivele agriculturii în anul 2007 au trezit mari îngrijorări. Adoptarea cîtorva hotărîri importante pentru susținerea agriculturii la începutul anului 2007 este îmbucurătoare. A fost adoptat Regulamentul cu privire la modul de utilizare a mijloacelor fondului pentru subvenționarea producătorilor agricoli, dar valoarea totală a fondului este mică, iar resursele sînt alocate inechitabil și ineficient. Au fost aprobate și noile reguli de subvenționare a riscurilor asigurate în agricultură, extinzînd lista riscurilor subvenționate din buget, iar costurile de compensare fiind ridicate pînă la 60% din costul poliței. În același timp, este important ca Guvernul să nu facă discriminări între gospodăriile agricole pe baza suprafețelor prelucrate sau a mărimii economice a entităților agricole.

În prezent creșterea economică este limitată de ariile urbane mari, în timp ce economia rurală stagnează. Valoarea adăugată brută în agricultură este în scădere pe parcursul ultimilor ani, acest sector fiind incapabil să asigure majorarea veniturilor în mediul rural și reducerea durabilă a sărăciei. Politicile aferente dezvoltării regionale s-au concretizat deocamdată doar în programe și acte normative. De exemplu, Programul Național „Satul moldovenesc” (2005-2015) repetă multe din obiectivele incluse și în alte documente strategice. În decembrie 2006 a fost adoptată Legea cu privire la dezvoltarea regională. Dar efectul economic al acestor documente este încă infim din cauza deficiențelor de planificare strategică și implementare.

Veniturile remise de peste hotare în continuare susțin creșterea economică. În anul 2006, Republica Moldova s-a plasat pe locul I după ponderea remitențelor în PIB împreună cu Tadjikistan. Existența riscurilor legate de fluxul mare de remitențe este agravată de utilizarea acestora în majoritate pentru consum, doar circa 11% din veniturile remise fiind investite sau depozitate, și de incapacitatea întreprinderilor locale de a răspunde cererii interne. Ca urmare crește deficitul comercial; se apreciază moneda națională, fapt care pune exportatorii autohtoni în situație și mai dificilă; se menține ritmul înalt al inflației; volumul creditelor de consum acordate de către băncile comerciale crește, iar acestea sînt acordate în condiții tot mai riscante; și Guvernul, care se bazează tot mai mult pe impozitarea consumului, nu mai este obligat să se forțeze pentru implementarea unor reforme ce ar schimba esențial structura economiei și a veniturilor încasate.

Dependența excesivă a economiei moldovenești de piața de desfacere a Rusiei, urmată de seceta din vara anului 2007 au condus la modificarea strategiei Băncii Europene de Reconstrucție și Dezvoltare pentru Republica Moldova, care se orientează mai mult spre îmbunătățirea mediului de afaceri, susținerea diversifi-

cării economice, reformei sistemului energetic și a sectorului municipal, redresarea diferenței între capitală și regiuni.

În vederea susținerii creșterii economice durabile a fost adoptat noul document strategic pe termen mediu – Strategia Națională de Dezvoltare (SND) – care este o continuare a politicilor formulate în SCERS. Dar succesul implementării acestuia depinde de resursele financiare alocate. În cazul SCERS, nu s-a respectat compatibilitatea deplină a obiectivelor exprimate și a volumului de resurse alocate, stabilite în documentele financiare.

5.1. Cooperarea cu organisme financiare internaționale

În perioada implementării PAUEM, Republica Moldova a reluat cooperarea cu Instituțiile Financiare Internaționale. În 2006 a fost elaborat și aprobat Memorandumul cu FMI privind politicile economice și financiare pentru anii 2006-2008. Aprobarea memorandumului a lansat programul de cooperare cu FMI, pentru o perioadă de trei ani, în baza Mecanismului pentru Reducerea Sărăciei și Creștere Economică, în valoare echivalentă de 118,2 milioane USD. Adicional, s-a participat la elaborarea Memorandumului privind politicile economice și financiare pentru anul 2007, a cărui aprobare a permis acordarea Republicii Moldova de către FMI a unui suport financiar adițional de 46 milioane USD, în vederea diminuării impactului negativ al „șocurilor externe” asupra economiei naționale.

Tot în 2006 a fost restructurată datoria externă prin intermediul Clubului de la Paris. Au fost lansate câteva proiecte finanțate de Banca Mondială: „Ameliorarea competitivității”, „Investiții și servicii rurale, RISP II”, „Educația de calitate în zonele rurale”, „Managementul finanțelor publice”.

În acest timp, FMI și Banca Mondială au întreprins numeroase misiuni în Republica Moldova în vederea evaluării situației macroeconomice. Misiunea comună a FMI și a Băncii Mondiale din

septembrie 2007 a apreciat pozitiv evoluțiile din sistemul bancar în Republica Moldova. Marea îngrijorare a acestora rămîne a fi ritmul înalt al inflației, în pofida acțiunilor întreprinse de BNM.

În următorii ani Republica Moldova va beneficia și de asistență din partea corporației americane „Provocările Mileniului”, pentru asigurarea unor proiecte investiționale orientate spre creșterea economică și reducerea sărăciei. Aceasta va lua forma unor investiții nerambursabile în domenii de utilitate publică.

5.2. Stabilitatea macroeconomică și financiară

Prin modificarea în 2006 a Legii cu privire la BNM, scopul principal al Băncii Naționale a fost stabilit ca fiind controlul inflației. Cu toate acestea, nivelul inflației s-a menținut ridicat și în 2007. Astfel, nivelul de 10% stabilit de către FMI pentru anul 2007 în Memorandumul de politici economice și financiare a fost depășit deja în octombrie, deși perspectivele de la început de an au creat speranțe de încadrare în această limită. Totuși influența externă – majorarea prețului la combustibil și la energia electrică importată, condițiile climaterice nefaste din vara acestui an și volumul înalt de remitențe – a cauzat creșterea rapidă a prețurilor în semestrul II al anului. Aceasta a avut loc în pofida acțiunilor întreprinse de BNM. Astfel, în anul 2007, BNM a recurs la sterilizări de lichiditate. Rata de bază a dobînzii a fost majorată în septembrie 2007 cu 2.5 p.p. pînă la 16%, aceasta fiind cea mai semnificativă majorare a ratei dobînzii pe parcursul ultimilor 7 ani.

Paralel cu creșterea inflației, în anul 2007 a avut loc aprecierea leului în raport cu alte valute, ceea ce reprezintă un scenariu nefavorabil. Aprecierea monedei naționale ar trebui să servească scopurilor băncii centrale de a controla inflația. Aprecierea leului moldovenesc în raport cu dolarul SUA a afectat persoanele dependente de remitențele în această valută. În același timp, aceasta a permis creșterea rezervelor valutare, care au atins nivelul de 1333,5 milioane USD la 31 decembrie 2007, acoperind 3 luni de import.

BNM nu poate face față fluxului mare de lichiditate care intră în țară, ceea ce creează dificultăți majore în controlul inflației. O altă cauză a inflației sporite este modul în care sînt stabilite prețurile la energia electrică pentru consumatorii finali. Acestea necesită a fi modificate gradual de către ANRE pentru a evita șocurile asemănătoare celui din august 2007, provocînd creșterea rapidă a prețurilor în lunile următoare.

Insuccesul în menținerea inflației în limitele stabilite de FMI a determinat BNM să anunțe trecerea la țintirea directă a inflației în decurs de 2-3 ani. Țintirea directă a inflației este o metodă binevenită pentru realizarea obiectivelor inflaționiste, dar implică responsabilități mari din partea Băncii Naționale și cedări din partea Guvernului, care trebuie să renunțe la politicile macroeconomice care nu sînt compatibile cu obiectivul Băncii Naționale. Guvernul încă nu este pregătit de aceasta. De asemenea, trecerea la țintirea directă a inflației necesită utilizarea de către Banca Națională a unui model macroeconomic cu care să fie previzionată inflația în contextul prognozării celorlalți indicatori macroeconomici: creșterea PIB pe surse și utilizări și cei privind poziția externă a Moldovei, model care încă nu este elaborat.

Este în creștere și deficitul contului curent ca rezultat al creșterii importurilor. Dacă în 2006 acestea au crescut cu 17,5% față de anul 2005, atunci în 2007 creșterea importurilor în primele 10 luni față de primele 10 luni ale anului precedent deja a constituit 37,5%.

Datoria externă totală a Republicii Moldova este mai mare de 3000 milioane USD, crescînd esențial în anii 2006 și 2007. În 2006 au avut loc negocieri privind restructurarea datoriilor externe, ca urmare fiind semnat Procesul verbal cu creditorii bilaterali – membrii Clubului de la Paris privind consolidarea datoriei externe a Guvernului Republicii Moldova prin care a fost consolidată suma de circa 150 milioane USD a datoriilor contracta-

te pînă la 31 decembrie 2000. În ce privește datoria Guvernului față de BNM, aceasta a constituit 2373,4 milioane lei la 30 noiembrie 2007, dintre care 1973,4 milioane lei constituie datoria reprezentată prin valori mobiliare de stat. Aceasta a fost rambursată conform legilor bugetului de stat pentru anii 2005, 2006, 2007 cu 127 milioane lei și cîte 118,8 milioane lei respectiv.

Întru îmbunătățirea administrării datoriei publice în decembrie 2006 a fost adoptată Legea cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat cu sprijinul Proiectului de susținere în administrarea datoriei publice în Moldova care a substituit Legea privind datoria de stat și garanțiile de stat din 1996. Aplicarea ei consecventă va asigura o durabilitate și transparență mai mare a cadrului fiscal general.

5.3. Transparență și durabilitate fiscală

Din 2005, în cadrul politicii fiscale a început procesul de elaborare a Cadrului de Cheltuieli pe Termen Mediu, care deja se adoptă anual pentru o perioadă de trei ani. Dar prognozele economice suferă din cauza lipsei resurselor tehnice și umane. Nu s-a efectuat compatibilitatea integrală între SCERS și CCTM după cum prevede PAUEM, ceea ce a creat dificultăți în asigurarea financiară a priorităților SCERS și analiza impactului social al politicilor. De asemenea, există unele neconcordanțe între CCTM și Legea bugetului de stat pentru anul 2008. Prognozele indicatorilor macroeconomici din aceste două documente financiare nu corespund.

Elaborarea bugetului de stat în ultimii ani a avut loc cu capacitatea scăzută de prognozare a veniturilor, existînd modificări frecvente a legii bugetului de stat ca urmare a veniturilor executate superioare față de cele prognozate. Nivelul de executare a cheltuielilor de obicei este inferior celui prognozat și se intensifică la sfîrșit de an.

Parlamentul Republicii Moldova a acordat în repetate rânduri derogări și scutiri fiscale sau alte plăți economic nefondate. Iar în anul 2007 a fost adoptată Legea Republicii Moldova prin care au fost modificate și completate unele acte legislative în vederea legalizării capitalului, amnistiei fiscale și reformarea sistemului de impunere a veniturilor persoanelor juridice. Legalizarea capitalului se efectuează prin procedura declarării benevole de către persoanele fizice – rezidenți ai Republicii Moldova – a mijloacelor bănești, bunuri imobiliare și valori mobiliare și de către persoanele juridice a activelor materiale și financiare. Taxele percepute ca urmare a procesului legalizării au fost repartizate între bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat. Conform ultimelor date din decembrie 2007, valoarea capitalului legalizat a constituit circa 60 milioane lei. Deși ne putem aștepta la creșterea acestei sume la sfârșitul perioadei de legalizare, după cum arată și experiența altor țări, totuși veniturile la buget sînt nesemnificative.

Subiect al amnistiei fiscale sînt persoanele juridice și fizice care au restanțe reflectate în sistemul de evidență al Serviciului Fiscal de Stat, al Casei Naționale de Asigurări Sociale, inclusiv în sistemul de evidență specială, la situația din 1 ianuarie 2007; la impozite, taxe și la alte plăți; la majorările de întîrziere și la amenzile aferente bugetului de stat; la contribuțiile de asigurări sociale de stat; la primele de asigurare obligatorii de asistență medicală neachitate la data intrării în vigoare a legii, inclusiv amînate și eșalonate (reeșalonate) conform legislației în vigoare. La situația de la 1 decembrie 2007 au fost anunțate restanțe față de bugetul public național în sumă de 4337,6 milioane lei. Amnistia fiscală nu a avut efect asupra bugetului de stat din 2007, deoarece recuperarea datoriilor fiscale nu a fost inclusă în veniturile preconizate pentru acest an. Totuși un asemenea pas nu doar că este capabil să dea speranțe de acțiuni repetate ale Parlamentului subiecților ce vor beneficia ca urmare a amnistiei fiscale, dar și

să descurajeze plătorii ordonați ai impozitelor. Experiența altor țări, de cele mai multe ori în cazul amnistiiilor fiscale parțiale, nu s-a soldat cu restabilirea disciplinei fiscale.

Bugetele locale vor avea de suferit ca urmare a introducerii cotei „zero” la impozitarea profitului reinvestit, care depind în proporție de 30% de acest tip de venituri, din care cauză au fost majorate transferurile de la bugetul de stat la bugetele locale pentru anul 2008, însă nu suficient pentru a acoperi aceste pierderi. De asemenea, beneficiile în forma majorării investițiilor ar putea să nu acopere aceste pierderi, pentru că climatul general de afaceri și situația macroeconomică din țară sînt instabile, ceea ce influențează mai mult decizia de investire decît rata impozitului pe profit, care în Republica Moldova nu era foarte înaltă nici pînă în 2008.

Nu doar persoanele juridice vor beneficia în consecința modificărilor de impozitare a profitului reinvestit. De la 1 ianuarie 2008, se micșorează rata de impozitare a venitului persoanelor fizice paralel cu creșterea scutirii personale. De asemenea, nu s-a renunțat la grilele de impozitare, care sînt existente în majoritatea țărilor Uniunii Europene, dar s-a trecut la grila dublă de impozitare. Beneficiile pentru angajați totuși nu sînt mari ca urmare a majorării cotei contribuției de asigurări sociale de stat obligatorii achitate de angajat și a primei de asigurare medicală de asistență medicală.

Multe din companiile autohtone continuă să-și desfășoare activitatea în economia tenebră: nu se declară veniturile și nu se achită impozitele respective. Contribuțiile înalte de asigurări sociale de stat și prima de asigurare medicală de asistență medicală motivează angajatorii să nu declare salariile reale ale angajaților, subminînd durabilitatea sistemului fiscal.

6. DEZVOLTARE ȘI REFORME SOCIALE

6.1. Obligațiile generale asumate de Republica Moldova

Planul de Acțiuni include o serie de prevederi cu privire la politicile sociale. În capitolul 2.1, „Dialogul politic și reformele”, obiectivele 7 – „Asigurarea respectării drepturilor copilului” – și 8 – „Asigurarea tratamentului egal” – presupun, pe lângă reforme pe plan juridic, și o serie de reforme în câmpul politicilor sociale. Totuși cel mai important sub aspectul obligațiilor de politici sociale este capitolul 2.3 – „Reforma și dezvoltarea social-economică”. Pentru a majora nivelul de bunăstare a populației, Guvernul Republicii Moldova și-a asumat obligația de „adopta măsuri semnificative pentru reducerea sărăciei, mai ales prin îmbunătățirea alocării și eficienței asistenței sociale” (obiectivul 17). De asemenea, sînt prevăzute o serie de măsuri pentru a „redirecționa cheltuielile publice, astfel încît să fie redusă sărăcia copiilor și să fie majorat nivelul de înmatriculare în școli”. În acest context, măsurile cele mai importante pe care trebuia să le adopte Guvernul Republicii Moldova se referă la protecția copiilor bazată pe principiul comunității, raționalizarea beneficiilor pentru copii, sporirea eficacității asistenței pentru familiile nevoiașe, eliminarea factorilor ce limitează accesul la învățămînt pentru copiii din familiile nevoiașe și îmbunătățirea accesului acestora la învățămîntul primar și secundar (obiectivul 18).

În contextul politicii sociale și de ocupare a forței de muncă, Guvernul Republicii Moldova a acceptat să consolideze dialogul și cooperarea și să asigure armonizarea standardelor și practicilor în domeniul social și a politicii de ocupare a forței de muncă din țară cu standardele și practicile Uniunii Europene (obiectivul 23). Subiectele care în mod expres au fost incluse în domeniul politicii sociale și de ocupare a forței de muncă vizat de Planul de Acțiuni includ dialogul social, sănătatea și securitatea la locul de muncă, echitatea genurilor în muncă, respectarea drepturilor de

muncă, ocuparea forței de muncă, protecția socială și includerea largă.

În capitolul 2.7, „Contactele interumane“, de asemenea, sînt incluse o serie de acțiuni relevante pentru îmbunătățirea mediului social. Printre acestea se numără o serie de acțiuni și măsuri din domeniul educației și tineretului (obiectivele 75-76), intensificarea cooperării culturale (obiectivul 77), cooperarea societății civile (obiectivul 78), transfrontalieră (obiectivul 78) și sănătatea publică (obiectivul 80).

Totodată, PAUEM include și o serie de alte măsuri care nu se înscriu în domeniul dezvoltării sociale, dar au implicații sociale evidente. Printre aceste acțiuni se numără problemele privind migrația, combaterea traficului de ființe umane, consolidarea luptei împotriva traficului cu droguri.

6.2. Evoluții

6.2.1. Reducerea sărăciei

Sărăcia este considerată una dintre consecințele cele mai negative ale reformelor sociale și economice eșuate în Republica Moldova. Anii 1998-1999 au fost perioada cînd acest fenomen s-a manifestat cu intensitate maximă, ca urmare a efectelor pe care le-a avut criza financiară rusă asupra economiei Republicii Moldova. Din anul 2000 indicatorii sărăciei au fost în descreștere, fiind atinse chiar și unele dintre Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului în ce privește reducerea sărăciei. Cu toate acestea, pe durata implementării PAUEM ratele sărăciei au manifestat mai degrabă o tendință de creștere sau stagnare. Aceasta a avut loc în baza creșterii sărăciei în mediul rural datorată productivității joase în sectorul agricol și posibilităților limitate de angajare în activități neagricole în localitățile rurale (Tabelul 3). În anul 2007, se estimează din nou o creștere a sărăciei în mediul rural din cauza condițiilor climaterice nefavorabile din vara acestui an.

Tabelul 3. Ratele sărăciei după medii de reședință

Anul Mediul de reședință \ Rata sărăciei	2002		2003		2004		2005		2006**	
	abso-lută	extre-mă	abso-lută	extre-mă	abso-lută	extre-mă	abso-lută	extre-mă	abso-lută	extre-mă
Total	40,4	26,2	29,0	15,0	26,5	14,7	29,1	16,1	30,2	4,5
Orașe mari*	16,5	8,5	12,8	5,3	6,9	2,9	5,9	2,3	–	–
Orașe mici	46,8	33,9	42,4	23,4	34,9	17,5	34,2	17,8	–	–
Sate	45,1	30,2	31,1	16,2	31,2	18,0	36,0	20,5	–	–

* Orașele mari cuprind municipiile Chișinău și Bălți.

** Datele din anul 2006 nu sînt compatibile cu datele din anii precedenți.

Salariul mediu lunar, venitul disponibil și pensia medie lunară în anii 2005-2006 au crescut cu ritmuri mai înalte decît minimul de existență. În perioada 2005-2007 salariul real pe economie a crescut cu circa 32%, în principal din contul creșterii salariului în sectorul real. Paralel cu majorarea salariului mediu în sectorul real al economiei, a crescut salariul mediu nominal în sectorul bugetar de la 1 aprilie 2007, modificările fiind introduse în Legea cu privire la sistemul de salarizare din sectorul bugetar¹⁷⁴. Totodată, veniturile remise de peste hotare rămîn a fi principala sursă de venit a populației. Conform datelor oficiale, ponderea remitențelor în PIB în anul 2006 este de 36,2%, plasînd Moldova pe primul loc conform acestui criteriu împreună cu Tadjikistan.

6.2.2. Protecția copilului

În aprilie 2007, Guvernul a adoptat standardele minime de calitate privind îngrijirea, educarea și socializarea copiilor din instituțiile de tip rezidențial. Aceste standarde sînt demult promovate de către comunitatea donatorilor și organizațiilor neguver-

¹⁷⁴ Legea nr. 355-XVI din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar.

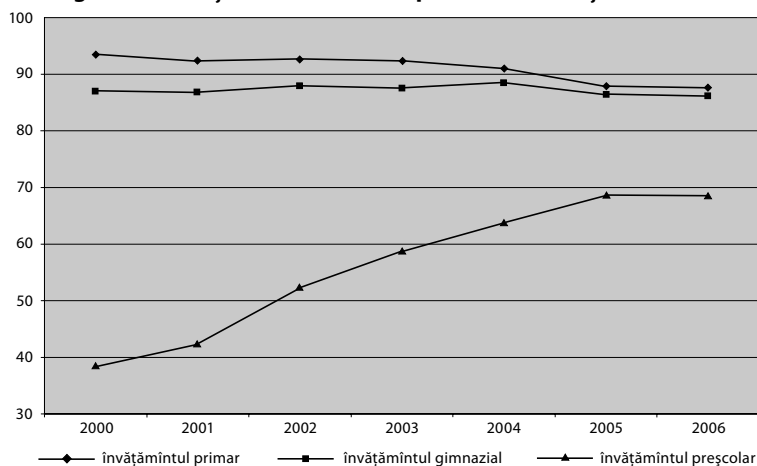
namentale active în domeniul protecției drepturilor copilului. În total au fost adoptate 23 de standarde care stabilesc condiții minime de calitate, începînd cu principiile de organizare a sistemului de protecție a copilului în instituțiile de tip rezidențial și terminînd cu evaluarea personalului care activează în aceste instituții.

În vederea raționalizării beneficiilor pentru copii și sporirii eficacității asistenței pentru familiile nevoiașe a fost majorată de la 800 lei în 2006 la 1000 lei în 2007 indemnizația unică la nașterea copilului atît pentru persoanele asigurate, cît și pentru cele neasigurate. O evoluție semnificativă în politicile de protecție a copilului a fost adoptarea la 9 iulie 2007 a Strategiei naționale și a Planului de Acțiuni privind reforma sistemului rezidențial de îngrijire a copilului pe anii 2007-2015¹⁷⁵. În prezent, circa 12 mii de copii sînt plasați în aproape 70 de instituții rezidențiale, cea mai mare parte dintre ei avînd părinți sau rude apropiate în viață. Anume această abordare și stă la baza strategiei, care stabilește ca pînă în 2012 să fie redus cu 20% numărul copiilor ce locuiesc separat de mediul familial. În Republica Moldova principalul instrument utilizat de stat pentru „protecția” copilului este instituționalizarea. Noua strategie se bazează pe ideea că dezvoltarea normală a copilului cere ca acesta să crească în familie sau într-un mediu cît mai apropiat de familie.

6.2.3. Asigurarea accesului la învățămînt

Datele statistice disponibile nu permit o analiză riguroasă a schimbărilor care s-au produs în accesul la învățămînt pentru copiii din familiile nevoiașe. În general însă, datele arată că ratele de cuprindere sînt în scădere în învățămîntul primar și gimnazial (Figura 1). Totodată, după o creștere foarte puternică a ratei de cuprindere în educația preșcolară, progresul a încetat în 2005.

¹⁷⁵ HG nr.784 din 09.07.2007.

Figura 1. Evoluția ratei nete de cuprindere în învățământ, %

Sursă: SND

În pofida lipsei datelor statistice, nu există nicio premisă pentru a crede că indicatorii de cuprindere în învățământ s-au înrăutățit din contul copiilor ce provin din familii prospere. Din contra, observațiile și relatările „de pe teren” ne lasă să credem că gradul de cuprindere a copiilor în educație s-a înrăutățit anume din contul copiilor care provin din mediile sociale cele mai sărace. Totodată, trebuie consemnată și tendința de creștere a ratei de abandon timpuriu a sistemului educațional. Dacă în 2004 circa 21,8% din tineri părăseau de timpuriu sistemul de învățământ, atunci în 2006 indicatorul a ajuns la 23,6%.

6.2.4. Dialogul social și politici de ocupare a forței de muncă

Evoluțiile în acest domeniu nu au fost uniforme. În 2007 a fost aprobată Strategia Națională privind Politicile de Ocupare a Forței de Muncă pe anii 2007-2015. Aprobarea documentului a fost precedată de câteva evenimente publice la care documentul a fost discutat cu membrii sindicatelor, patronatelor, reprezentanți ai unor ONG-uri și alte organizații.

Astfel, progresul în implementarea SCERS, după cum prevedea PAUEM, nu a fost realizat la un nivel înalt, aceasta fiind chiar extinsă încă cu un an față de termenul stabilit. A fost elaborat următorul document strategic care stabilește obiectivele de dezvoltare a țării pentru anii 2008-2011, inclusiv politicile în domeniul creșterii bunăstării populației, fiind o continuare a politicilor formulate în SCERS – Strategia Națională de Dezvoltare. Totuși trebuie menționat faptul că documentul dat stabilește priorități de dezvoltare pe termen lung, de aceea Guvernul nu și-a asumat riscuri majore implicând parteneri sociali în discuții.

Însă alte decizii de politici cu impact imediat au fost adoptate fără consultări publice și au fost urmate de proteste din partea categoriilor vizate. Simptomatică, din acest punct de vedere, a fost amendarea, fără consultanții publice preliminare, a Legii cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, fiind amânat termenul-limită de majorare a salariilor de bază pentru unele categorii de salariați bugetari. Învățătorii, vizați de noua lege, au avut o reacție pe potrivă, perioada ianuarie-februarie 2007 fiind marcată de tensiuni sociale și acțiuni de protest. Calmarea spiritelor a fost posibilă numai după o nouă modificare a legii favorabilă salariaților. Lipsa unui dialog efectiv a fost probată și de felul în care a fost amendată Legea cu privire la patenta de întreprinzător. La 1 ianuarie 2007 și 1 ianuarie 2008 au intrat în vigoare amendamente prin care câteva tipuri de activitate economică nu mai pot fi prestate pe baza patentei de întreprinzător. Drept urmare, la protestele învățătorilor din primul trimestru 2007 s-au adăugat și mai multe manifestații de protest din partea titularilor de patentă, precum și amenințări cu noi proteste în 2008.

Un alt eveniment important în 2007 a fost fuzionarea Confederației Sindicatelor Libere „Solidaritatea” și a Confederației Sindicatelor din Republica Moldova. Divizarea sindicatelor în decembrie 2000 a fost urmată de slăbirea mișcării sindicale și de înrăutățirea imaginii celor două organizații. Conflictele de proprie-

tate nerezolvate au accentuat și mai mult divizarea. Fuzionarea sindicatelor ar putea servi la îmbunătățirea esențială a dialogului cu Guvernul și patronatele și la protecția mai bună a drepturilor și intereselor angajaților, dar acest scop va putea fi atins numai dacă noua organizație va fi în stare să obțină și să păstreze o independență reală în raport cu puterea, lucru puțin probabil în viitorul apropiat.

6.3. Deficiențe și probleme

Una dintre deficiențele majore în implementarea politicilor de reducere a sărăciei este legată de inconsistența și alte aspecte deficitare ale datelor statistice. Biroul Național de Statistică și Ministerul Economiei și Comerțului întârzie mult cu publicarea indicatorilor sărăciei. Astfel, ratele sărăciei pentru anul 2006 au fost făcute publice în octombrie 2007, iar bazele de date ale Sondajelor Bugetelor Gospodăriilor Casnice nu sînt disponibile publicului larg, pentru efectuarea unor studii și cercetări independente. Principalii indicatori ai sărăciei pentru anul 2006 au fost calculați conform metodologiei noi de calcul al pragului sărăciei, care au contribuit la îmbunătățirea datelor obținute și la alinierea metodologiei de estimare a sărăciei la standardele internaționale. Însă aceste modificări au condus la incompatibilitatea indicatorilor anului 2006 cu anii precedenți, iar metodologia veche nu a fost aplicată în paralel cu cea nouă pentru a asigura comparabilitatea.

Un alt aspect riscant este creșterea dependenței veniturilor populației de prestațiile sociale și transferurile nesociale. Sistemul de asistență socială necesită modificări, compensațiile nominative fiind prestate fără evaluarea situației financiare a beneficiarilor. Modificările au fost inițiate încă în 2006, cînd Ministerul Sănătății și Protecției Sociale a lansat Proiectul Pilot pentru testarea veniturilor beneficiarilor de compensații în trei raioane ale republicii și în sectorul Rîșcani al capitalei. Din 2008, proiectul se va extinde în toată țara. Însă pînă în prezent nu au fost înre-

gistrate progrese majore în utilizarea datelor obținute în raioanele-pilot. Doar în august 2007 a fost elaborat și prezentat Guvernului spre examinare Programul de eficientizare a sistemului de asistență socială pentru anii 2007-2009.

Elaborarea politicilor este urmată de implementarea defectuoasă a acestora, una din cauze fiind suprapunerea competențelor instituționale sau divizarea inconsistentă a acestora. Astfel, controlul asupra implementării standardelor minime de calitate privind îngrijirea, educarea și socializarea copiilor din instituțiile de tip rezidențial a fost pus nu în sarcina Ministerului Protecției Sociale, Familiei și Copilului (MPSFC), ci, în mod absolut nefiresc, în sarcina Ministerului Educației și Tineretului. Standardele menționate reglementează nu educația ca aspect îngust, ci un spectru mai larg de aspecte referitoare la protecția copiilor plasați în aceste instituții (sănătatea, condițiile de trai, socializarea, participarea la viața comunitară etc.). Astfel, în pofida „reabilitării” sale instituționale, după scurta perioadă de integrare cu Ministerul Sănătății, MPSFC încă nu are un rol vizibil în formularea și implementarea politicilor de protecție socială, duce lipsă de resurse financiare și umane și nu are unități desconcentrare teritoriale care să urmărească îndeaproape implementarea politicilor stabilite la nivel central. Se poate afirma că prestigiul social și competențele instituționale ale Ministerului Protecției Sociale, Familiei și Copilului nu sînt nici pe departe pe măsura dificultății problemelor sociale din țară.

Un alt aspect problematic de divizare a responsabilităților sociale se observă și în hotărîrea cu privire la Strategia națională și Planul de Acțiuni privind reforma sistemului rezidențial de îngrijire a copilului pe anii 2007-2015. Respectiva Hotărîre de Guvern obligă Ministerul Finanțelor și Ministerul Protecției Sociale, Familiei și Copilului să țină cont de prevederile Strategiei și Planului în elaborarea politicilor de cheltuieli publice. Însă în mod firesc, în deciziile Ministerului Finanțelor prevalează consideren-

te de economie financiară. Drept urmare, în bugetul pentru anul 2008 nu au fost planificate suficiente resurse pentru implementarea strategiei. Cele două ministere sînt numite responsabile de monitorizarea și coordonarea procesului de implementare a acestei strategii. Divizarea responsabilității ar putea să rezulte într-o diluare a responsabilității, astfel încît obiectivele strategiei să nu fie realizate pe deplin.

Reformele sociale nu sînt încă însoțite și de o planificare financiară riguroasă. De exemplu, din cele 61 de acțiuni planificate în Strategia națională și Planul de Acțiuni privind reforma sistemului rezidențial de îngrijire a copilului numai 20 au fost estimate financiar, iar 14 au fost însoțite de calificativul „în limita alocațiilor”.

O deficiență care se face remarcată în cazul tuturor inițiativelor majore de reformă socială este devoluțiunea responsabilităților către autoritățile publice locale fără o acoperire financiară pentru aceste responsabilități. Strategia cu privire la reforma sistemului rezidențial de îngrijire a copilului este, din nou, exemplul cel mai proaspăt și mai concludent. Costul estimativ al strategiei este de circa 250 milioane lei, dintre care 210 milioane se presupune că vor fi alocați din bugetele locale. Dar streșul financiar permanent în care activează autoritățile locale în ultimii ani face improbabilă susținerea lor financiară în implementarea strategiei.

Programele de asistență socială continuă să aibă erori foarte mari de incluziune și de excluziune. Doar pensiile sociale și alocațiile pentru copii acoperă în mai mare măsură cea mai săracă chintilă a populației, dar din cauza valorii lor mici acestea nu au niciun efect semnificativ asupra bunăstării familiilor. Oferirea asistenței sociale conform meritelor față de stat sau conform categoriei sociale duce la utilizarea ineficientă a resurselor.

Reforma sistemului de pensii nu este realizată, ca urmare a ambiguității sistemului existent, inechităților evidente și resurselor

insuficiente alocate bugetului asigurărilor sociale de stat. Sistemul de pensii bazat pe trei piloni a rămas doar la nivel de discuții, problemele majore fiind legate de costurile mari ale reformei, dezvoltarea embrionară a pieței de capital, lipsa experienței de management a fondurilor private de acumulare și, poate cel mai important, experiența negativă a populației țării care a pierdut toate depunerile bănești la Banca de Economii în anii 1991-1992, consecințele activității piramidelor financiare în perioada imediat următoare destrămării imperiului sovietic.

Progresele în racordarea sistemului educațional la standardele europene sînt neînsemnate. Cu toate că Republica Moldova a devenit parte a spațiului european al educației, acțiunile autorităților nu demonstrează responsabilitate și practici de calitate. Corespunzător, n-a fost definitivată descentralizarea sistemului educațional, reforma curriculară, autonomia universitară. Totodată, prin aplicarea unor metode de admitere centraliste și neobiective, este încălcat principiul echității sociale în învățămînt. Imperfecțiunea politicilor educaționale ale autorităților a lovit puternic asupra finanțării instituțiilor de învățămînt și dezvoltării programelor de cercetare. În sistemul educațional universitar și secundar profesional pînă în prezent nu s-a reușit adaptarea la noile cerințe și rigori ale pieței forței de muncă, datorită teoretizării excesive a programelor de studii, calității reduse a serviciilor educaționale și lipsei parteneriatelor între instituțiile de formare profesională și potențialii angajatori.

Reformarea sistemului de sănătate a avut un efect minim asupra creșterii eficienței sistemului și stării de sănătate a populației. O anumită influență asupra capacităților de promovare a politicilor de sănătate a avut-o dubla reformare a Ministerului Sănătății în perioada 2004-2006, iar reorganizarea din noiembrie 2007 a atribuit ministerului o structură corespunzătoare direcțiilor prioritare de activitate. După aprobarea de către Guvern în 2006

a Politicii Naționale de Sănătate¹⁷⁶, Ministerul Sănătății a înaintat spre aprobare în Parlament proiectul Strategiei de dezvoltare a sistemului de sănătate pentru anii 2007-2012 cu un Plan de Acțiuni, axat pe asemenea direcții ca sporirea capacităților ministerului în materie de politici și de reglementare; promovarea sănătății; eficientizarea utilizării resurselor disponibile; îmbunătățirea calității și eficacității serviciilor de sănătate. Multe rezerve țin și de supravegherea maladiilor transmisibile. Deocamdată, pe parcursul anului 2007 a început descentralizarea sistemului de sănătate prin sporirea gradului de autonomie a Centrelor Medicilor de Familie în raioanele-pilot (în baza angajamentului Guvernului de a asigura separarea centrelor de asistență medicală primară de spitalele raionale începînd cu 1 ianuarie 2008)¹⁷⁷, prin care va crește responsabilitatea medicilor de familie și a autorităților locale în gestionarea resurselor. Efectul anticipat este reducerea numărului de plecări a medicilor din sistem și augmentarea calității serviciilor medicale.

Asigurarea unor standarde decente de muncă la fel nu este realizată. Statul nu a depus eforturi suficiente pentru desfășurarea unei colaborări pe termen lung cu comunitatea de afaceri privind legislația care reglementează raporturile de muncă, în special salarizarea personalului și asigurările sociale, din perspectiva șanselor de dezvoltare a acesteia (aplicarea unei metodologii interactive transparente, centrate pe aplicații practice și comunicarea deschisă între părți). Ca urmare, circa 30% din angajați activează fără contract legal de muncă. Totodată, rămîne ridicat numărul accidentelor de muncă. Cu toate că MEC a aprobat în toamna anului 2007 proiectul Legii despre securitatea și sănătatea în muncă (aceasta va înlocui Legea din 1991 despre protecția

¹⁷⁶ Politica Națională de Sănătate, <http://ms.gov.md>.

¹⁷⁷ Proiectul Reforma în Sănătatea Publică în Moldova implementat sub egida Ministerului Sănătății de către EPOS Health Consultants/GVG/HMTC și finanțat de UE.

muncii), care urmează a fi adoptată de Parlament, efectul implementării acesteia depinde și de măsura în care va fi restructurată Inspekția Muncii (care este în criză de resurse umane, materiale și financiare).

6.4. Priorități

Pentru asigurarea bunei implementări a reformelor în domeniul dezvoltării sociale, pe termen scurt, sînt imperative următoarele acțiuni:

- *Menținerea consistenței și comparabilității datelor statistice.* Schimbarea frecventă a metodologiei va împiedica elaborarea și monitorizarea implementării unor politici bazate pe realitate (eng. *evidence-based policy*).
- *Asigurarea publicării și accesului tuturor părților interesate la bazele de date statistice ale Biroului Național de Statistică.* Aceasta va permite efectuarea unor cercetări independente asupra fenomenului sărăciei și va spori încrederea publicului față de politicile Guvernului.
- *Majorarea rolului Ministerului Protecției Sociale, Familiei și Copilului în politicile publice.* Pînă în prezent acest minister a avut mai degrabă rolul unei „case sociale” care a monitorizat sau prin care s-au efectuat plățile de asistență socială. MPSFC trebuie să aibă un rol mult mai vizibil în elaborarea și implementarea politicilor sociale, să dispună de unități desconcentrate în teritoriu și de resurse umane și financiare mai mari.
- *Acoperirea financiară a responsabilităților delegate explicit sau implicit autorităților publice locale în domeniul politicilor de protecție socială.* Predomină situațiile cînd aceste autorități sînt numite responsabile sau li se recomandă să-și asume responsabilități de protecție socială fără ca acestea să dispună de resurse financiare indispensabile pentru implementarea politicilor.

- *Continuarea reformei sistemului de pensii.* „Nucleul dur“ al acestei reforme este refacerea sistemului de pensii în agricultură. În prezent acest sector contribuie cu mai puțin de 8% la veniturile bugetului de asigurări sociale, dar pensionarii acestui sector beneficiază de 48,2% din totalul plăților.
- *Continuarea reformei de asistență socială.* Implementarea principiului de testare a necesităților în locul principiului meritelor față de stat și a categoriilor sociale este premisa-cheie pentru asigurarea unei acoperiri sociale juste a acestei politici.

7. COMERȚUL INTERNAȚIONAL

7.1. Obligațiile generale asumate de Republica Moldova

PAUEM conține cîteve capitole relevante comerțului extern al Republicii Moldova, incorporînd un șir de domenii care vizează în linii mari relațiile comerciale între ambii parteneri, modernizarea Serviciului Vamal, adoptarea de către Moldova a standardelor și regulamentelor tehnice apropiate celor europene, probleme sanitare și fitosanitare. Cu alte cuvinte, implementarea prevederilor din toate aceste domenii urmărește augmentarea comerțului bilateral prin îmbunătățirea cadrului de comerț bilateral, simplificarea și înlesnirea regulamentelor și procedurilor ce vizează comerțul și sporirea calității exporturilor moldovenești prin adaptarea la cerințele europene vizavi de calitatea și securitatea produselor exportate. În acest paragraf, se realizează o privire de ansamblu asupra evoluției comerțului extern al Republicii Moldova, care este urmată de evidențierea tendințelor principale în implementarea prevederilor Planului legate de comerțul internațional.

7.2. Evoluția comerțului

În 2005-2007, comerțul extern al Republicii Moldova a fost supus unor trenduri controversate. Totuși tendințele negative au prevalat pe parcursul acestei perioade. Înainte de toate, evidențiem o agravare considerabilă a deficitului comercial. Acesta în primele zece luni ale anului 2007 a depășit \$1,8 miliarde, aproape de două ori mai mult decât în perioadă similară a anului 2005. Majorarea deficitului comercial este modelată de creșterea spectaculoasă a importurilor pe fundalul unui avans mult mai modest al exporturilor. Pe de o parte, importurile cresc atât de mult deoarece, în mare parte, companiile moldovenești deocamdată nu reușesc să facă față cererii interne puternice, alimentată și de veniturile remise de emigranți. Pe de altă parte, exporturile moldovenești rămân concentrate în sectoarele cu valoarea adăugată scăzută, supuse unor presiuni de competiție dintre cele mai acerbe pe piețele internaționale de desfacere. În afară de aceste tendințe „durabile“, în 2006 balanța comercială a fost supusă la două șocuri externe: embargoul impus față de vinurile moldovenești de către autoritățile Federației Ruse și majorarea semnificativă a prețului pentru gaze naturale furnizate în Republica Moldova de către „Gazprom“.

Cu toate că exportul vinurilor moldovenești a fost reluat în toamna anului curent, impactul negativ al embargoului rusesc continuă să se resimtă asupra dinamicii exporturilor moldovenești în general. Astfel, creșterea exporturilor arată mult mai puternică dacă excludem din calcul pierderile suferite de pe urma instituirii embargoului asupra importului de vinuri moldovenești de către Federația Rusă. Ca urmare, rata expansiunii exporturilor mai mult decât se dublează, ceea ce nu poate fi explicat doar de efectul „recuperării“ asupra exporturilor în 2007 după instituirea embargoului.

O altă evoluție extrem de importantă este faptul că UE a devenit principala destinație a exporturilor moldovenești (peste

50% din ponderea totală a exporturilor). Totuși trebuie să menționăm că la această evoluție a contribuit nu doar sporirea valorii și volumului exporturilor noastre destinate pieței comunitare, cât și comprimarea exporturilor către CSI (urmare a embargoului „vinicol”), dar și includerea în statistica exporturilor către UE a celor destinate României și Bulgariei, care au devenit membre ale Uniunii Europene din 1 ianuarie 2007.

În același context se înscrie și avansarea „textilelor” în poziția categoriei principale de export și declinul pronunțat a „produselor alimentare”. Totuși avansarea textilelor pe seama produselor agroalimentare în calitate de export principal oferă puține motive de entuziasm: ele se bazează pe materia primă importată și oricum au un input tehnologic redus. În același timp, credem că în viitorul apropiat aceste schimbări de structură se vor amplifica: micșorarea/ stagnarea exporturilor agroalimentare pare a fi de durată, atît din cauza barierelor externe la export, cât și a secetei din 2007 care a lovit puternic industria agroalimentară, iar exporturile textilelor se vor majora, în primul rînd grație reamplasării capacităților de producere din noile țări membre ale UE mai departe spre est.

Acțiunile autorităților nu au fost întotdeauna de natură să susțină promovarea exporturilor. De pildă, în 2007 a fost interzis, de o manieră obscură, exportul de vinuri în vrac, lucru care a pus vinificatorii într-o situație financiară și mai dificilă. Conflictul, aparent, a fost soluționat prin fondarea unei întreprinderi mixte „MoldBelVin”, care reprezintă unica posibilitate de export al vinului moldovenesc în Belarus. O asemenea soluție ni se pare dubioasă atît din punctul de vedere al eficienței economice, cât și al respectării principiilor de piață și competiție onestă. Mai mult decît atît, situația în jurul exportului vinului în vrac intră în contradicție cu prevederea Planului de Acțiuni de „...a institui un mecanism pentru a asigura consultarea/ informarea regulată a comunității comerciale privind regulamentele și procedurile de export/ import”.

Totodată, autoritățile s-au angajat într-o serie de acțiuni ce urmăreau promovarea companiilor și exporturilor moldovenești prin participarea la o serie de expoziții internaționale și misiuni economice (Germania, Federația Rusă, România, Bulgaria, Olanda), dar și organizarea forurilor oamenilor de afaceri. Eficiența acestor acțiuni deocamdată nu poate fi estimată.

7.3. Relațiile comerciale cu UE

Relațiile comerciale cu Uniunea Europeană au cunoscut o evoluție destul de pozitivă pe parcursul perioadei de implementare a PAUEM.

Astfel, în 2005, după lansarea PAUEM, Republica Moldova a reușit să negocieze acordarea unui regim preferențial de nivel II sau GSP Plus, care prevede aplicarea taxei „0” la exportul pe piața comunitară a unei game largi de produse. Pe de o parte, acest regim nu acoperă o serie de produse „sensibile” pentru exportatorii moldoveni, precum sînt zahărul, vinul, produsele din carne etc. Pe de altă parte, în comparație cu regimul GSP, GSP+ acoperă unele produse agricole și piscicole, un nivel de acces mai avansat care urmează a fi revizuit o dată în trei ani față de un an.

Deocamdată, nu există o evaluare riguroasă privind impactul introducerii sistemului GSP+ asupra exporturilor moldovenești pe piața UE. Totuși în 2005, Ministerul Economiei și Comerțului a efectuat o analiză comparativă a GSP și GSP+ care anticipa beneficii considerabile pentru exportatorii moldoveni. Conform acestor estimări, GSP+ acoperă la moment în jur de 88% din valoarea exporturilor moldovenești pe piața UE în comparație cu 55% de exporturi acoperite de GSP.

În 2006, Republica Moldova a reușit inițierea negocierilor privind acordarea Preferințelor Comerciale Autonome (PCA), un regim comercial mult mai avantajos pentru exportatorii moldoveni. Pe parcursul anului 2007 a avut loc un șir de întrevederi între oficialii moldoveni și europeni. În urma vizitei delegației Co-

misiei Europene în vederea verificării capacităților autorităților moldovene de a asigura controlul asupra originii mărfurilor exportate de companiile din regiunea transnistreană pe piața UE în regim preferențial, s-a constatat un progres important în acest domeniu. Drept urmare, Republica Moldova a primit „unda verde” și UE a inițiat procedurile interne de acordare a PCA Republicii Moldova, care vor culmina cu oficializarea regimului de comerț asimetric la începutul anului 2008.

Totodată, beneficiile de pe urma acordării unui regim comercial mai preferențial nu trebuie supraestimate. Exporturile „strategice” moldovenești, în speță de vin, zahăr, fructe și legume, produse animaliere și lactate vor fi supuse unor cote și vor avea nevoie de racordare la toate exigențele de calitate europene. Tocmai în acest domeniu, succesele RM sînt destul de modeste.

În afară de aceasta, în 2007 Republica Moldova a ratificat acordul CEFTA, care după aderarea României și Bulgariei la UE include 8 țări: Albania, Bosnia și Herțegovina, Croația, Macedonia, Moldova, Muntenegru, Serbia și Kosovo. Totuși credem că pe plan comercial acest acord va avea un impact marginal, ținînd cont de potențialul limitat pentru schimbul de mărfuri între Moldova și țările din vestul Balcanilor.

7.4. Vama/ Controlul originii

Progresele în domeniul vamal au fost dintre cele mai pozitive, fapt confirmat și prin decizia Comisiei Europene de a acorda Preferințele Comerciale Autonome Republicii Moldova în 2008. Considerăm că este necesar să menționăm următoarele acțiuni de importanță majoră pentru modernizarea Serviciului Vamal al Republicii Moldova.

În primul rînd, este vorba despre demararea procedurii de integrare a sistemelor informaționale „SICOM” și „SPECIMEN” în sistemul informațional „ASYCUDA World”.

O altă acțiune extrem de importantă este transferul competențelor pentru eliberarea certificatelor de circulație EUR.1 necesare exporturilor mărfurilor moldovenești pe piața comunitară către Serviciul Vamal de la Camera de Comerț și Industrie (CCI). Aceasta a fost una din condițiile principale pentru negocierea acordării PCA. Totodată, conform Acordului CEFTA, aceste certificate vor fi eliberate pentru exportul pe piețele țărilor membre ale acestuia. În afară de aceasta, din 1 ianuarie 2008 împuternicirile pentru eliberarea certificatelor preferențiale CT-1 pentru exporturile în țările CSI vor fi la fel transferate către Serviciul Vamal de la CCI. Aceasta va ușura povara companiilor care efectuează exporturile atât în direcția vestică, cât și în cea estică. În același timp, sporirea capacităților Serviciului Vamal de expertizare a mărfurilor exportate va rămâne o prioritate și în viitorul apropiat.

O altă prevedere importantă a Planului ține de „dezvoltarea abordării *ghișeului unic*” pentru toate documentele relevante comerțului internațional, pornind de la îmbunătățirea cooperării între serviciile vamale și alte agenții ce activează la frontieră (ex.: serviciul de grăniceri, poliția, serviciul veterinar) până la toate procedurile birocratice legate de comerțul extern. Implementarea principiului „ghișeului unic” la efectuarea controlului vamal, al cărui concept a fost aprobat prin ordinul Serviciului Vamal nr. 131-o din 23.04.2007, este asigurată la birourile vamale Chișinău, Ungheni, Nord și Aeroport.

Totodată, activitățile ce țin de implementarea principiului „ghișeului unic” vizînd și alte agenții plasate la frontieră a demarat abia în a doua jumătate a anului 2007. Prin dispoziția Guvernului nr.88-d a fost creată Comisia interministerială de implementare a „ghișeului unic”. Respectiv, este întemeiat să așteptăm implementarea practică a acestei prevederi deja în 2008.

Cu toate acestea, ultimul raport „Cost of doing business 2008” atestă lipsa progresului Republicii Moldova la compartimentul „Trading Across Borders”. Practic, toți indicatorii (documentele, timpul

și costurile pentru efectuarea exporturilor) au rămas neschimbăți pe fundalul unor indicatori mai buni ai țărilor din regiune.

7.5. Standarde, reglementări tehnice și proceduri de evaluare a conformității

Evoluțiile din acest domeniu sînt la fel de esențiale pentru ca Moldova să poată beneficia pe deplin de regimul comercial preferențial cu UE, subparagraful de față referindu-se la cele mai importante dintre acestea.

MEC a elaborat Strategia MSTQ pentru Moldova. Reformele din acest domeniu au fost susținute de Banca Mondială și Guvernul Japoniei în cadrul proiectului „Competitiveness Enhancement Project“, care a demarat în ianuarie 2006.

În afară de aceasta, Republica Moldova a aderat la Comitetul european de standardizare (CEN) în calitate de organizație de standardizare-partener („Partner Standardization Body“) în mai 2007. Sperăm că aceasta va înlesni ajustarea standardelor tehnice moldovenești la cele europene. În afară de Moldova, un statut similar dețin: Armenia, Australia, Bosnia și Herțegovina, Egipt, Federația Rusă, Serbia, Tunisia, Ucraina (în documentația CEN-ului aceste țări sînt numite doar partenere, nu și membre). Statutul de țări partenere este acordat agențiilor pentru standardizare naționale părți la Organizația Internațională pentru Standardizare (OIS), dar este puțin probabil ca acestea să devină membre sau afiliate CEN-ului din motive geografice sau politice.

O altă prevedere extrem de importantă a Planului a fost realizată prin Legea nr. 421-XVI din 22.12.2006 ce prevede trecerea de la aplicarea obligatorie a standardelor la aplicarea voluntară.

Abia în a doua jumătate a anului 2007, Guvernul a reușit să adopte o serie de hotărîri ce vizează apropierea reglementărilor tehnice și evaluarea conformității privind unele produse-cheie moldovenești: „produse din carne“, „zahăr“, „produse de panificație și paste făinoase“.

7.6. Standarde sanitare și fitosanitare

Racordarea la cerințele comunitare privind sănătatea animalelor și industria de prelucrare a produselor de origine animalieră decurge foarte lent. Autoritățile responsabile sînt deseori inerte în implementarea prevederilor la acest capitol. De pildă, răspunsurile la comentariile experților europeni referitoare la raportul de progres privind realizarea de către autoritățile moldovenești a recomandărilor făcute de experții DG SANCO în domeniul veterinar din mai 2005 au fost remise Comisiei Europene abia în 2007. Evident, dezvoltarea comerțului cu UE necesită ritmuri ceva mai rapide.

Întîrzie mult și „Implementarea completă a cerințelor Acordului OMC privind Aplicarea Măsurilor Sanitare și Fitosanitare (SPS) și a Acordului OMC privind Barierele Tehnice în calea Comerțului (TBT)” – toate documentele necesare se află abia în proces de traducere.

În 2007, a fost observată o activizare semnificativă a procesului de adoptare a normelor fitosanitare în vederea armonizării legislației naționale cu cea a Uniunii Europene. Adoptarea acestor norme este o condiție pentru obținerea PCA din partea Uniunii Europene și se referă la o bună parte din produsele noastre „sensibile”.

Printre cele mai importante progrese putem menționa adoptarea Legii privind activitatea sanitară veterinară și aprobarea unei serii de regulamente de bază ce țin de igiena și siguranța produselor alimentare și controalele oficiale ale autorităților veterinare, în conformitate cu regulamentele europene corespunzătoare.

A fost elaborată strategia redimensionării laboratoarelor de referință în domeniul siguranței alimentelor și a sănătății animalelor. La începutul anului 2008, laboratoarele menționate erau în proces de dotare cu echipament necesar, cu suportul financiar al Comisiei Europene.

8. CLIMATUL DE AFACERI

8.1. Reforma dreptului comercial

Pe parcursul ultimilor trei ani, au fost inițiate mai multe măsuri și adoptate acte normative în domeniul dreptului comercial. Însă nu de fiecare dată acestea au avut impactul dorit. Principiul „ghișeului unic” la înregistrarea companiilor și eliberarea autorizațiilor și certificatelor de către autoritățile locale a fost introdus încă din 2005.

În vederea realizării prevederilor PAUEM ce țin de dreptul de stabilire și dreptul societăților în anul 2006, a fost modificată și completată Legea cu privire la patenta de întreprinzător, care prevede anularea treptată a patentelor pentru comercializarea unor tipuri de mărfuri și prestarea unor tipuri de servicii, reducerea taxei pentru patentă și introducerii plății de asigurare socială. A fost modificată și completată Legea insolvenței conform cerințelor FMI. Astfel, insolvența va putea fi soluționată doar în instanțe judiciare, renunțându-se la procese extrajudiciare, care sînt ineficiente și deseori injuste. Au fost introduse modificări și în Legea cu privire la întreprinderea de stat în vederea deprinderii acestora să funcționeze conform rigorilor economiei de piață. Cele mai importante modificări țin de procedura de constituire a întreprinderii, alegerea organelor de conducere și repartizarea profitului.

În 2007, a fost adoptată Legea cu privire la societățile cu răspundere limitată¹⁷⁸. Deși în scopul armonizării legislației autohtone cu cea europeană și a eliminării numărului mare de SRL-uri care există doar pe hîrtie, proiectul legii prevedea majorarea capitalului social al societăților pînă la 30 000 lei, legea adoptată în lectură finală prevede menținerea capitalului social al societăților la nivelul minim de 5400 lei. Iar pentru elimina-

¹⁷⁸ Legea nr.135 din 14.06.2007 privind societățile cu răspundere limitată.

rea societăților comerciale nefuncționale se cere buna funcționare a Legii insolvenței, și nu majorarea capitalului social minim pentru SRL-uri.

Au fost adoptate noua Lege a contabilității¹⁷⁹ și Legea privind activitatea de audit¹⁸⁰, care sînt mult mai avansate decît legile precedente și corespund cerințelor actuale. Legea contabilității pune în concordanță legislația fiscală cu cea contabilă. Au fost modificate o serie de standarde naționale de contabilitate și de audit. În vederea sporirii eficienței activității instituțiilor financiare (bancare și nonbancare) și a altor societăți care oferă credite, a fost elaborat proiectul de Lege privind birourile istoriilor de credit, care, actualmente, se află la examinare în Parlament.

Dar în vederea îmbunătățirii climatului de afaceri nu este suficientă crearea unui cadru juridic, importantă fiind respectarea supremației legii. Existența cazurilor de nerespectare a legii reprezintă o piedică în atragerea investițiilor străine în Republica Moldova. Progresele în domeniul dreptului comercial trebuie să fie determinate și de succesele reformei justiției. Antreprenorii trebuie să fie siguri că drepturile lor vor fi apărute în mod efectiv în judecată.

Planul de Acțiuni îndeamnă sectorul privat autohton să contribuie la adoptarea unui cod al bunei guvernări corporative în vederea respectării drepturilor acționarilor și reducerii numărului conflictelor din cadrul societăților, însă agenții economici nu au manifestat interes față de acest subiect. A fost elaborat proiectul de Cod de către Comisia Națională pentru Valori Mobiliare cu participarea societății civile și afișat pentru informare publică pe site-ul Comisiei. Acesta a fost aprobat abia la 1 iunie 2007. Dar, cu părere de rău, nu toate societățile pe acțiuni din Republica Moldova dispun de o politică financiară viabilă și de o strategie de marketing adecvat.

¹⁷⁹ Legea nr.113 din 27.04.2007 a contabilității.

¹⁸⁰ Legea nr. 61 din 16.03.2007 privind activitatea de audit.

Noua Lege cu privire la înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali va intra în vigoare în aprilie 2008 și prevede o procedură mult mai simplificată de înregistrare și radiere din Registrul de Stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali, reducând termenul de înregistrare, numărul documentelor necesare pentru înregistrare și radiere. Legea oferă posibilitatea depunerii actelor pentru înregistrarea de stat în formă electronică. Camera Înregistrării de Stat va publica în „Monitorul Oficial” lista agenților economici care nu activează și care în decurs de 12 luni nu au prezentat dări de seamă.

S-a intensificat colaborarea dintre Ministerul Economiei și Comerțului și Asociația Investitorilor Străini din Republica Moldova. Propunerile formulate de către FIA în Cartea Albă sînt examinate de Grupul de lucru al Comisiei de Stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, care însă a fost creat doar în aprilie 2007. În prezent, investitorii străini în Republica Moldova beneficiază de aceleași drepturi ca investitorii autohtoni, cu excepția dreptului de proprietate asupra terenurilor cu destinației agricole și a celor din fondul silvic¹⁸¹.

8.2. Reforma regulatorie

Reforma regulatorie a fost concepută de către Ministerul Economiei și pusă în vigoare prin Legea nr.424-XV cu privire la optimizarea cadrului normativ de reglementare a activității de antreprenariat din 7 februarie 2005. Obiectivul acesteia a fost revizuirea cadrului normativ existent, în scopul eliminării reglementărilor care nu corespund legislației și prezintă bariere pentru dezvoltarea mediului de afaceri. Prima etapă a reformei regulatorii a fost finalizată cu succes. Au fost identificate și examinate acte-

¹⁸¹ Conform art. 22 al Legii nr.81-XV din 18.03.2004 privind investițiile în activitatea de întreprinzător.

le oficiale care reglementează activitatea de întreprinzător emise de fiecare autoritate a administrației publice, care, ulterior, au fost incluse în patru categorii conform corespunderii prevederilor „ghilotinei”. A fost lansat procesul de creare a unităților de reformă regulatorie în administrațiile publice locale, ceea ce pe viitor va contribui la stimularea și dezvoltarea climatului favorabil pentru activitatea de întreprinzător în cazul funcționării lor eficiente.

În anul 2006, a demarat a doua etapă a reformei regulatorii, prin adoptarea Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător¹⁸² (numită și „Ghilotina II”). Însă reformele decurg foarte lent. Termenul de implementare a Ghilotinei II a fost extins, legea menționată intrînd în vigoare la 1 ianuarie 2008 față de 11 august 2007 după cum era stabilit inițial. În procesul de reformă regulatorie Guvernul a încălcat în numeroase rînduri graficul de prezentare a notelor informative și proiectelor legislative, ceea ce a subminat implementarea unei reforme de la care sectorul privat aștepta realizări mari. Birocrația și transparența scăzută încă mai reprezintă o problemă majoră în Republica Moldova, ceea ce susțin existența mitei și a corupției ca metode de ocolire a sistemului caracterizat prin reglementări excesive și intervenții din partea Guvernului.

Au fost întreprinse un șir de acțiuni în vederea susținerii întreprinderilor mici și mijlocii. În mai 2006, Guvernul a adoptat Strategia de Susținere a dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2006-2008 și Planul de Acțiuni pentru implementarea strategiei, precum și metodologia de monitorizare și evaluare a acesteia. Parlamentul a adoptat Legea privind susținerea sectorului întreprinderilor mici și mijlocii¹⁸³, care precizează cri-

¹⁸² Legea nr.235 din 20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.

¹⁸³ Legea nr.706 din 6.06.2006 privind susținerea sectorului întreprinderilor mici și mijlocii.

teriile de calificare a întreprinderilor, principiile politicilor de stat în domeniul întreprinderilor mici și mijlocii și prevede crearea unei organizații pe lângă Ministerul Economiei și Comerțului pentru implementarea politicii de stat în acest domeniu. Organizația pentru dezvoltarea sectorului întreprinderilor mici și mijlocii¹⁸⁴ a fost creată în mai 2007, sarcina principală fiind implementarea strategiilor și programelor de susținere a întreprinderilor mici și mijlocii. Însă buna ei funcționare va depinde de volumul resurselor financiare alocate pentru programele de susținere a IMM-urilor. În caz contrar, nu ne putem aștepta la rezultate superioare celor atinse de predecesorul organizației – Fondul pentru susținerea antreprenoriatului și dezvoltarea micului business. Cu toate că numărul întreprinderilor mici și mijlocii a fost în creștere, ponderea lor în numărul total de întreprinderi a rămas neschimbată, iar ponderea veniturilor din vânzări a acestora în veniturile totale din vânzări s-a micșorat.

În 2007 a fost elaborată Strategia de reformă a cadrului de reglementare de stat a activității de întreprinzător¹⁸⁵ în Republica Moldova, care conține și un Plan de Acțiuni concrete privind simplificarea în continuare a procedurilor administrative la etapele de înregistrare, desfășurare și lichidare a afacerii, optimizarea procesului de licențiere, consolidarea capacităților administrației publice în desfășurarea reformei cadrului de reglementare.

În același timp, poziția ocupată de Republica Moldova în clasamentele internaționale nu indică progrese semnificative în îmbunătățirea mediului de afaceri. Astfel, conform clasamentului Băncii Mondiale „Doing Business“, Republica Moldova a cedat în poziție atât în 2006, cât și în 2007, la momentul actual fiind plasată pe locul 92 din 178 țări, ceea ce denotă progresul lent al reformei regulatorii în Republica Moldova, cât și evoluții mult mai

¹⁸⁴ Organizația a fost creată prin HG nr. 538 din 17.05.2007.

¹⁸⁵ Strategia a fost aprobată prin HG nr. 104 din 01.02.2007.

rapide în alte țări. Și studiul „Cost of doing business 2008” indică existența dificultăților în obținerea de licențe, numărul mare de controale efectuate inclusiv de organe a căror competență este discutabilă.

8.3. Privatizarea

PAUEM prevede necesitatea implementării programului de privatizare, în special axându-se pe necesitatea privatizării întreprinderilor mari și a sectorului energetic. Cu toate acestea, problema privatizării a fost evitată o perioadă îndelungată. Astfel, executarea programului pentru anii 1997-1998 a fost extinsă în repetate rînduri pînă în anul 2007. Transparența și informarea publicului în această perioadă în domeniul privatizării a fost minimală.

Legea privind administrarea și deetizarea proprietății publice¹⁸⁶ a intrat în vigoare în iunie 2007. Aceasta cuprinde o listă de 179 de bunuri nepasibile de privatizare, în care se includ și S.A. „Rețelele Electrice de Distribuție Nord”, S.A. „Rețelele Electrice de Distribuție Nord-Vest”, S.A. „Centrala Electrică de Termoficare Nord”, „S.A. Centrala Electrică de Termoficare nr.1” și S.A. „Centrala Electrică de Termoficare nr.2” din Chișinău, în timp ce Strategia Energetică a Republicii Moldova pînă în anul 2020¹⁸⁷ prevede că rețelele de distribuție care se află în proprietatea statului, precum și trei capacități de generare urmează a fi privatizate. Privatizarea sub așteptări în acest sector-cheie se datorează unor blocaje instituționale și interese corporative înguste. Întreprinderile industriale (din ramura producției de mașini, aparaturii de precizie, electronică) controlate de stat au rămas neprivatizate, ceea ce reduce puternic competitivitatea lor internațională.

¹⁸⁶ Legea nr. 121 din 04.05.2007 privind administrarea și deetizarea proprietății publice.

¹⁸⁷ Strategia a fost aprobată prin HG nr. 958 din 21.08.2007.

Tot în 2007 a intrat în vigoare Legea cu privire la achizițiile publice și au fost elaborate și remise Guvernului spre examinare Regulamentul cu privire la Agenția proprietății publice și Regulamentul cu privire la privatizarea terenurilor de proprietate publică a statului. Întîrzie a fi adoptată Legea privind parteneriatul public și privat.

8.4. Impozitarea

În vederea asigurării compatibilității legislației fiscale naționale cu normele OMC, în anul 2007 a fost modificat și completat Codul Fiscal al Republicii Moldova. A fost majorat pragul de înregistrare obligatorie ca plătitor al TVA. Totodată, subiectul care desfășoară activitatea de întreprinzător are dreptul să se înregistreze în calitate de contribuabil al TVA, dacă el într-o perioadă oarecare de 12 luni consecutive a efectuat livrări impozabile de mărfuri, servicii (cu excepția celor de import) în sumă ce depășește 100 000 lei și dacă achitarea pentru aceste livrări se efectuează sub formă de decontare prin virament. De asemenea, începînd cu anul 2008 a fost introdusă o nouă modalitate de înregistrare în calitate de plătitor al TVA și restituire a TVA subiecților economici amplasați în Republica Moldova, cu excepția mun. Chișinău și Bălți în afară de investițiile cu destinație locativă și cele în mijloace de transport. Livrările de mărfuri supuse accizelor efectuate în interiorul zonei economice libere și între rezidenții diferitelor zone economice libere ale Republicii Moldova nu sînt supuse accizelor.

În ce privește rambursarea TVA nerezidenților, Republica Moldova se află abia în procesul de examinare a legislației fiscale internaționale în acest domeniu și se pare că va trece încă mult timp pînă aceasta va fi încadrată în legislația națională.

A fost aprobată Strategia de dezvoltare a Serviciului Fiscal de Stat pentru anii 2006-2010, care include perfecționarea proce-

durilor de administrare fiscală, simplificarea și automatizarea sistemului de evidență și raportare a plăților fiscale, perfecționarea sistemului de pregătire a cadrelor și informare a contribuabililor. Au fost întreprinse acțiuni pentru crearea Centrului Informațional Unic de Asistență pentru Contribuabili, obiectiv major al anului 2007 conform Planului Preliminar de țară Provocările Mileniului.

A fost elaborat Planul de Acțiuni privind elaborarea și implementarea Codului de Conduită la impozitarea afacerilor. În proces de realizare este acțiunea întâi a Planului privind efectuarea analizei comparative a măsurilor fiscale, inclusiv a facilităților fiscale privind impozitul pe veniturile persoanelor juridice cuprinse în legislația fiscală națională.

În această perioadă au fost puse în aplicare noi acorduri de evitare a dublei impozitări, printre care cu Austria, Grecia, Cehia, Slovacia, Slovenia, Irlanda și au fost semnate sau începute negocieri cu alte țări.

9. INSTITUȚIILE PIEȚEI

Cea mai importantă prevedere din PAUEM referitoare la instituțiile pieței este crearea Agenției Naționale pentru Protecția Concurenței. După ce pe parcursul a doi ani de implementare a Planului crearea acestei agenții a stagnat, în 2007 agenția a fost creată și și-a reînceput activitatea. Însă pentru moment, asigurarea concurenței eficiente s-a rezumat la aplicarea câtorva decizii de sancțiune a anumitor concurenți (Bomba, Sun Communications), la care unii din aceștia (de ex., Uniunea Exportatorilor de Zahăr) au protestat vehement. Agenția încă nu funcționează în mod transparent și eficient. Totodată, un alt aspect esențial al PAUEM care nu a fost realizat este elaborarea și implementarea în legislația națională a unei definiții uniforme pentru ajutorul de stat.

Un alt aspect important care a fost realizat este unificarea tuturor instituțiilor de reglementare pe sectorul nebancaar al pieței financiare în cadrul Comisiei Naționale pentru Piețe Financiare. În toamna anului 2007 a fost aprobat Codul de Guvernare Corporativă, care a fost recomandat societăților pe acțiuni spre adoptare internă. Atuul documentului este că potențialii investitori vor plăti mai mult pentru o cotă într-o companie bine administrată, ținând cont de planul de guvernare corporativă al UE care stipulează că noile inițiative în domeniul guvernării corporative ar trebui să clarifice responsabilitățile structurilor de management. În acest context, nu toate societățile pe acțiuni autohtone dispun de o politică viabilă financiară și de marketing în condițiile conjuncturii nefavorabile pe piață, lipsesc metodele de determinare a oportunității privind reorganizarea societăților pe acțiuni etc.

10. FRONTIERA, MIGRAȚIA ȘI TRAFICUL DE FIINȚE UMANE

10.1. Frontiera

Unul dintre elementele esențiale și de prioritate enunțate în PAUEM este controlul frontierei, fapt care implică ajustarea practicilor moldovenești la normele europene și elaborarea unei strategii de instruire și aplicații în domeniul managementului frontierei de stat.

Cel mai mare success în acest domeniu l-a constituit lansarea Misiunea UE de Asistență la Frontieră în Moldova și Ucraina (EUBAM) în noiembrie 2005. Misiunea acesteia este de a contribui durabil la îmbunătățirea și oferirea unor servicii de frontieră și vamale de calitate. Activitatea EUBAM a fost apreciată și în cadrul unei serii de vizite ale unor înalți demnitari europeni și reprezentanți ai serviciilor de grăniceri și vamale europene¹⁸⁸.

¹⁸⁸ www.eubam.org/index.php?action=show&sid=trc623gnhk5fsisdumapjtxx8qib9tv&id=311.

Urmare a tratatelor dintre părțile implicate în activitatea misiunii a fost faptul că la 3 martie 2006 Ucraina a introdus noile reguli de trecere a segmentului transnistrean al frontierei, reguli care cer prezența ștampilelor vamale moldovenești pe actele de însoțire a mărfurilor. Această măsură este catalogată drept una foarte importantă în blocarea comerțului ilegal pe segmentul transnistrean al frontierei moldo-ucrainene. Decizia autorităților ucrainene a fost salutăată de reprezentanții Comisiei Europene, Statelor Unite ale Americii și, evident, de autoritățile de la Chișinău. În același timp, noile reguli introduse de Ucraina au provocat reacții negative din partea administrației de la Tiraspol și a oficialilor din Federația Rusă.

Adoptarea acestor prevederi a avut efecte pozitive în ce privește securizarea frontierei, printre care am putea menționa faptul că:

- un număr tot mai mare de întreprinderi transnistrene au fost înregistrate la Chișinău. Ca rezultat, atât firmele respective (au dobândit o oarecare recunoaștere, au abținut legalizarea și accesul legal pe piețele UE), cât și bugetele Moldovei și Ucrainei au avut de câștigat;
- un control îmbunătățit asupra segmentului respectiv de frontieră prin combaterea tot mai eficientă a comerțului și migrației ilegale din zonă.

În acest context, cele mai vizibile progrese au fost înregistrate în lupta cu trecerea ilegală a frontierei, în domeniul dezvoltării sistemului de analiză a riscurilor, precum și îmbunătățirea colaborării dintre serviciile specializate ale Republicii Moldova și Ucrainei.

Totuși pe lângă progresele obținute mai sînt necesare măsuri suplimentare pentru modernizarea sistemului de control la frontieră. Rapoartele specializate încă mai înregistrează cazuri de contrabandă pe segmentul transnistrean al frontierei moldo-ucrainene.

De asemenea, s-au luat măsuri și pentru securizarea segmentului frontierei moldo-române. Astfel, pe 6 ianuarie 2006 a intrat în vigoare Hotărîrea Guvernului pentru aprobarea Protocolului între Serviciul Grăniceri al Republicii Moldova și Inspectoratul General al Poliției de Frontieră Române din cadrul Ministerului Administrației și Internelor al României privind schimbul de informații în scopul îndeplinirii misiunilor specifice.

Un fapt important în această direcție a fost și organizarea vizitelor de lucru și a schimbului de experiență a angajaților Serviciului de Grăniceri (SG) în diferite state (SUA, Suedia, Ungaria, Lituania, Slovenia, Grecia, Croația, Austria și Macedonia). Potrivit informațiilor prezentate de SG, la aceste întruniri s-a insistat asupra perfecționării cunoștințelor în ce privește securizarea frontierei, folosirea tehnicii pentru munca mai eficientă în depistarea anumitor încălcări care au loc la frontieră, depistarea ascunzișurilor folosite la transportarea contrabandei de frontieră cu diverse mijloace de transport etc.

Pe lângă aceste realizări, există și anumite lacune în ce privește controlul frontierei. Rapoartele Misiunii EUBAM menționează câteva domenii-cheie în care sînt necesare eforturi esențiale pentru a îmbunătăți situația, printre care:

- chestiuni structurale (în primul rînd, comunicarea și tehnologiile informaționale, adoptarea unei culturi instituționale orientate spre clienți);
- crearea sistemului de analiză a riscurilor, îmbunătățirea infrastructurii, consolidarea practicilor de lucru;
- instruire (depistarea actelor false, cunoașterea limbilor străine);
- contracararea activităților ilegale pe frontieră;
- sporirea gradului și calității proceselor de cooperare și coordonare între agențiile implicate, inclusiv la nivel internațional;
- implementarea continuă a Declarației Comune (privind noul regim vamal pe porțiunea de est a frontierei moldo-ucrainene).

În urma acestor recomandări din partea misiunii, s-au sesizat și instituțiile oficiale ale Republicii Moldova și au propus anumite reglementări, precum:

- cooperarea din cadrul misiunii să angajeze ministerele de Justiție și Procuratura, ceea ce va constitui un pas important în sporirea coeziunii activității grănicerilor și vameșilor în ce privește activitățile ilegale descoperite;
- activitățile anticorupție desfășurate de serviciile respective să fie acompaniate și de o campanie de informare a cetățenilor privind drepturile și responsabilitățile în momentul trecerii de frontieră.

În afară de acestea mai sînt necesare măsuri suplimentare pentru modernizarea sistemului de control la graniță.

La acest capitol au existat și anumite insuccese care au afectat într-o oarecare măsură activitatea în acest domeniu. Unul dintre impedimente în acest sens a fost tergiversarea adoptării legii privitoare la Serviciul de Grăniceri. Legea a fost adoptată abia în octombrie 2007. Această lege are menirea să reglementeze aspectele referitoare la statutul, destinația, structura generală, bazele administrării și principiile de activitate ale SG, abilitat cu funcții de protecție și control al frontierei. Proiectul de lege a fost consultat și de către experții EUBAM, de ale căror propuneri s-a ținut cont la elaborarea acestuia.

În opinia noastră, în implementarea PAUEM pe această direcție au fost înregistrate cele mai palpabile evoluții, în particular, ca urmare a bunei activități a EUBAM, precum și a programului BOMMOLUK coordonat de aceasta¹⁸⁹.

La sfîrșitul lunii septembrie 2007 a avut loc reuniunea a VII-a a Consiliului Consultativ al EUBAM, la care a fost prezentat ra-

¹⁸⁹ Sumarul Raportului de activitate a EUBAM pentru iunie – august 2007, 26.09.07, www.eubam.org.

portul de activitate cu rezultatele monitorizării frontierei în colaborare cu partenerii din Moldova și Ucraina în lunile iunie-august 2007. Tot la această ședință s-a aprobat un plan de lucru pentru perioada noiembrie 2007 – noiembrie 2008, precum și prelungirea mandatului misiunii până în noiembrie 2009.

10.2. Migrația

O problemă majoră cu care se confruntă Republica Moldova este și cea a migrației, în particular a migrației ilegale. Un sprijin substanțial cu privire la impactul migrației (monitorizarea, analiza și ameliorarea fenomenului) îl au instituțiile naționale și internaționale de profil, precum OIM, OSCE, Centrul Internațional pentru Dezvoltarea Politicilor Migraționale¹⁹⁰. Spre exemplu, OIM cu suportul Agenției Suedeze pentru Dezvoltare Internațională a inițiat proiectul „Capacity Building for Developing Migration Management Procedures and Migration Policies in the Republic of Moldova”, care contribuie la un management mai bun al migrațiunii, în ce privește informarea, prevenirea și elaborarea unor noi strategii.

La acest capitol o măsură importantă pe durata implementării PAUEM a fost intrarea în vigoare a Legii pentru ratificarea Convenției europene cu privire la statutul juridic al lucrătorilor migranți, adoptată la Strasbourg la 24 noiembrie 1977 și semnată de Moldova la 11 iulie 2002.

De asemenea, PAUEM prevede explorarea posibilităților de invitare a Moldovei să participe sau să fie observator în programele europene cu privire la migrațiune (ARGO, AENEAS). Republica Moldova participă la Programul AENEAS, inițiat de Comisia Europeană, care vizează lupta împotriva migrațiunii ilegale și repatrierea migranților în țările lor de origine. Participarea

¹⁹⁰ Toate aceste organizații au proiecte în derulare vizând fenomenul migrației.

a fost încurajată de Comisia Europeană prin lansarea unei inițiative numite *Programele de Protecție Regională*, al cărei obiectiv este de a transmite asistență directă refugiaților și de a contribui la îmbunătățirea protecției și situației drepturilor omului în Moldova, Ucraina, Belarus.

În acest sens, Republica Moldova a semnat acorduri de parteneriat cu state membre ale UE, și nu numai, privind reședința temporară în vederea angajării în câmpul muncii a migranților din Republica Moldova, precum și adoptarea unor programe comune în ce privește fenomenul migrației.

Aceste programe au, în general, trei direcții prioritare: consolidarea capacității administrative și instituționale în vederea protecției internaționale a solicitanților de azil; încurajarea accesului la convențiile internaționale și la protecția internațională; îmbunătățirea condițiilor de primire a refugiaților și solicitanților de azil.

În același timp, progresul în acest domeniu a fost în mare parte tergiversat datorită organizării instituționale rezultate din desființarea Biroului Național pentru Migrațiune în februarie 2006. Astfel, pentru o anumită perioadă de timp implementarea mai multor acțiuni prevăzute de PAUEM, dar și a mai multor proiecte de cooperare cu organizații internaționale în domeniu a fost practic înghețată. Doar pe 17.05.2006 prin Hotărârea Guvernului nr. 529 situația în această privință a fost oarecum clarificată.

Împuternicirile fostului BNMI au fost preluate de MEC și MAI. În cadrul MAI a fost creat Biroul pentru Migrațiune și Azil, cu responsabilități de elaborare și realizare a politicii de stat în domeniul migrației și azilului, de monitorizare a fluxurilor migraționale, precum și de acordare a statutului de imigrant. În cadrul MEC a fost creată secția politici migraționiste, cu două structuri noi: Unitatea pentru Politici și Migrația de Muncă și Direcția pentru Implementarea Politicilor de Migra-

ție de Muncă ca parte a Agenției Naționale a Forței de Muncă. Acestea sînt responsabile de elaborarea strategiilor în domeniul migrației forței de muncă, de negocierea și încheierea acordurilor bilaterale în domeniul migrației forței de muncă și al protecției sociale a lucrătorilor imigranți, precum și de eliberarea, prelungirea sau anularea permiselor de muncă cetățenilor străini și apatrizilor.

Acest caz a demonstrat, încă o dată în plus, că restructurările instituționale adeseori nu se bazează pe evaluări sistemice și de funcționalitate, ci pe raționamente greu de perceput de experți sau publicul larg.

Printre alte progrese care s-au realizat în acest domeniu am putea menționa:

- decizia de a definitiva crearea unui sistem informațional integrat de monitorizare a migrațiunii sub auspiciile MAEIE, care va permite diferitor structuri de specialitate să efectueze schimb de informații și să elaboreze politici relevante;
- aprobarea Hotărîrii Guvernului cu privire la crearea Sistemului informațional integrat automatizat în domeniul migrației;
- inaugurarea Centrului Comun de Vize, la 25 aprilie 2007, în cadrul Ambasadei Ungariei.

Pe lîngă succesele obținute în acest domeniu putem întrevădea și anumite lacune, cum ar fi refuzul autorităților moldovenești de a deschide alte două consulate la Cahul și Bălți pentru perfectarea și obținerea vizelor românești.

Totodată, pe teritoriul Republicii Moldova au fost înregistrate cazuri de migrație și de ședere ilegală a cetățenilor din alte țări. Spre exemplu, în primele trei trimestre ale anului 2007 au fost depistate 1481 de cazuri de încălcare a regimului de ședere, dintre care, instanțele de judecată au dispus expulzarea a 255 de cetățeni străini, iar în privința a 336 au fost emise decizii de re-

ducere a termenului de ședere¹⁹¹. Bineînțeles, aceste cifre nu denotă situația reală, dacă ținem cont de faptul că o bună parte din imigranți ajung în Moldova pe căi ilegale, aceștia nefiind înregistrați.

În ce privește instituțiile de stat create în urma desființării BNMI, atunci se poate specifica aici că Unitatea pentru Politici și Migrația de Muncă, precum și Direcția pentru Implementarea Politicilor de Migrație de Muncă, ca parte a Agenției Naționale a Forței de Muncă, își desfășoară activitatea potrivit normelor și regulamentelor stipulate în legislație.

În același timp, lipsește informația cu privire la cifra exactă a celor care au emigrat peste hotare, fapt ce denotă că sistemul național de evaluare și monitorizare a migrației nu este încă funcțional cu adevărat. Mai mult decât atât, în ciuda aprobării unei Hotărâri de Guvern cu privire la elaborarea proiectului concepției Sistemului informațional integrat automatizat în domeniul migrației, pînă la 1 septembrie 2007 acesta, deși a fost întocmit, încă nu a fost dat publicității.

O evoluție importantă o constituie semnarea și intrarea în vigoare, de la 1 ianuarie 2008, a acordurilor privind facilitarea eliberării vizelor și de readmisie încheiate între UE și Moldova. Printre facilitățile acordate la eliberarea vizelor de intrare pe teritoriul UE se numără: menținerea prețului de 35 euro pentru o viză (fața de 60 euro); eliberarea gratuită a vizelor pentru mai multe categorii de cetățeni moldoveni, în special studenți, transportatori, pensionari, jurnaliști, oameni de afaceri etc. Acordul privind facilitarea eliberării vizelor mai prevede principiul *bona fidae*, conform căruia persoanele care au obținut anterior vize pentru statele membre ale UE și au respectat condițiile de șede-

¹⁹¹ În T3-2007 structurile de ordine au descoperit mai multe cazuri de muncă ilegală în care erau implicați imigranți.

re în aceste state, ar putea obține vize cu mai multe intrări pe un termen de 1 an și mai mult.

Printre perspectivele de viitor se anticipează extinderea numărului de state participante în activitatea CCV.

10.3. Traficul de ființe umane

Moldova este calificată, în general, drept țară de origine a traficului de ființe umane (TFU). Într-o măsură mai mică, Moldova este considerată și ca țară de tranzit al victimelor traficului de ființe umane din fosta URSS spre varii destinații. De cele mai dese ori, acestea sînt femei și fete traficate, de obicei, în Turcia, Israel, Emiratele Arabe Unite, Rusia, Țările Baltice, Grecia, Spania și Portugalia.

Potrivit unor studii și analize citate de agențiile de presă, traficul de ființe umane, ca număr de cazuri înregistrate, a avut cea mai mare creștere în anul 2006 și a fost apreciat de către experți drept una dintre cele mai presante probleme ale Republicii Moldova¹⁹².

Acest fenomen nu este o problemă numai pentru țara de origine, dar și pentru cea de destinație. Majoritatea victimelor au fost supuse exploatării sexuale. Munca lor este exploatată, în principal, în construcții și agricultură. Potrivit Centrului Internațional „La Strada”, în Moldova baza socială a traficului de ființe umane o constituie, în special, fetele din familii sărace de la țară, fără profesie și fără un loc de muncă¹⁹³.

Printre factorii hotărîtori care impun tinerii să ia calea străinătății și să accepte ofertele traficantilor sînt sărăcia, șomajul,

¹⁹² Mocanu, Gh. (ed.) (2008), *100 cele mai presante probleme ale Republicii Moldova în 2007*, IDIS Viitorul, http://www.viitorul.org/public/1057/ro/Studiul_100_probleme_2007.pdf.

¹⁹³ „Traficul de persoane în Moldova. Comentarii, tendințe, recomandări”. Centrul Internațional pentru Protecția și Promovarea Drepturilor Femeii „La Strada”, Chișinău, 2005, pag. 49.

precum și lipsa unei profesii calificate și a perspectivei de a-și găsi un loc de muncă. Un alt factor determinant pentru victime este adesea violența din familie.

În activitatea de prevenire și combatere a traficului de ființe umane un suport considerabil a fost acordat de misiuni diplomatice, organisme internaționale și organizații neguvernamentale autohtone, preocupate de această problemă. Printre acestea pot fi menționate Ambasada SUA, Misiunea OSCE, OIM, UNICEF, Centrul Internațional pentru Protecția și Promovarea Drepturilor Femeii „La Strada”, Centrul pentru Prevenirea Traficului de Femei și altele.

Activitățile întreprinse de către organizațiile din domeniu în această direcție pot fi divizate în două grupe: sensibilizarea și educația; și reducerea vulnerabilității. În primii trei ani de implementare a PAUEM, misiunile și organizațiile menționate au desfășurat mai multe mese rotunde și seminarii de instruire, consultații, acțiuni care au avut ca principală tematică prevenirea și combaterea TFU. La acestea se adaugă mai multe campanii informaționale pentru grupurile de risc (elevi, studenți, absolvenți ai școlilor-internat și ai caselor de copii etc.)¹⁹⁴. Pe de altă parte, aceste organizații sînt nemulțumite de faptul că statul nu alocă mijloace din buget pentru susținerea eforturilor de contracarare a traficului de persoane. În plus, în Moldova este foarte dificil de a aprecia exact amploarea acestui fenomen, în primul rînd din cauza caracterului latent al problemei, iar în al doilea rînd pentru că în țară lipsește un sistem unic de colectare a informației.

O altă problemă este lipsa datelor ce ar permite evaluarea veniturilor obținute ca urmare a TFU în Republica Moldova, venituri presupuse a fi destul de consistente. Acest lucru se întîmplă și datorită faptului că în Moldova nu există un sistem unic pentru înregistrarea cazurilor de TFU și sistematizarea datelor.

¹⁹⁴ <http://www.lastrada.md>.

Un exemplu concludent în acest sens este că Centrul „La Strada” înregistrează cazurile după criteriul anului în care victima a fost traficată, iar OIM – conform anului în care victima a fost asistată. Astfel, divergențele dintre sistemele de colectare a datelor îngreunează identificarea unei statistici comune.

Este salutar înșă faptul că pe parcursul anilor 2006-2007, cu susținerea organizațiilor internaționale și naționale (UNDP, OIM, „La Strada”) au fost constituite azile pentru victime ale TFU. Aici, acestea beneficiază de consultații și de adăpost pentru o anumită perioadă de timp.

Eforturile statului în această direcție s-au axat pe crearea bazei legislative de combatere a traficului de ființe umane și a măsurilor de reprimare din partea organelor de drept¹⁹⁵. În acest context, este de remarcat că Republica Moldova a semnat și ratificat toate actele internaționale principale din domeniul combaterii TFU.

Tot la acest capitolul putem evidenția faptul că în Moldova au fost înăsprite pedepsele pentru traficul de ființe umane și a fost incriminată organizarea migrației ilegale. Modificările operate în art. 165 și 206 ale Codul penal prin Legea nr. 376 din 29.12.2005 pentru modificarea și completarea unor acte legislative au intrat în vigoare la 31 ianuarie 2006, stabilind înăsprirea și detalierea sancțiunilor pentru acțiuni de trafic de ființe umane, comise de persoane fizice sau juridice. Cu toate acestea, princi-

¹⁹⁵ Legea nr. 67-XVI din 30.03.2006 pentru ratificarea Convenției Consiliului Europei privind lupta împotriva traficului de ființe umane (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 66-69, art.277); Legea nr. 15-XV din 17.02.2005 pentru ratificarea Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr. 36-38, art.122); Legea nr. 17-XV din 17.02.2005 pentru ratificarea Protocolului privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor, adițional la Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr. 36-38, art.126).

palele deficiențe în domeniul prevenirii și combaterii traficului de ființe umane țin de transpunerea în practică a reglementărilor existente.

O măsură importantă pentru combaterea TFU a fost retragerea licențelor de activitate pentru mai multe firme de turism care au fost implicate în acest proces. Totodată, apar noi metode în atragerea persoanelor traficate și crește numărul cazurilor de racolare prin rețeaua Internet, precum și a ofertelor matrimoniale false.

Pe an ce trece se atestă un fenomen paradoxal în ce privește TFU. Nu doar persoanele care provin din familii social-vulnerabile devin ținte ale acestui fenomen, ci se înregistrează tot mai multe cazuri în care victima provine din familii cu o situație materială bună. Această tendință vorbește despre faptul că potențialele victime nu pleacă pentru că nu au un loc de muncă în Republica Moldova, dar caută să emigreze, fie și ilegal, în alte țări pentru a găsi un alt nivel de remunerare sau pentru standarde mai înalte de viață. Totodată, pe parcursul anilor 2006-2007 s-au intensificat și cazurile traficului de ființe umane și în interiorul țării.

Un rol important în combaterea TFU în ultima vreme l-au avut și bisericile confesiunilor majoritare din Republica Moldova, care și-au anunțat intenția de a crea Coaliția interconfesională pentru prevenirea traficului de persoane. Scopul primordial al programelor inițiate de către acestea este de a sensibiliza societatea cu privire la riscurile TFU, de a cultiva o atitudine tolerantă față de victime în comunitatea laică și bisericească și de a implica clericii în promovarea mesajelor de prevenire a TFU¹⁹⁶.

Potrivit datelor preliminare obținute din partea structurilor ce evaluează și monitorizează fenomenul traficului de ființe umane, acesta a scăzut din amploare în 2007. Progrese relativ

¹⁹⁶ www.iom.md, http://www.mai.md/trafic_ro.

bune au fost atestate în prima jumătate a anului 2007, datorită colaborării eficiente dintre structurile statului, organele de forță și organizațiile abilitate în domeniu. Au fost organizate mai multe seminarii și mese rotunde la care autoritățile s-au declarat interesate de a stabili un control asupra procesului migrațional și de a găsi mecanisme eficiente pentru schimbul de informații privind migrația ilegală.

Un aport considerabil în acest domeniu l-a avut și EUBAM, precum și inițiativa MAEIE de a crea și coordona un sistem informațional integrat automatizat între ministerele Dezvoltării Informaționale, Afacerilor Interne, Economiei și Comerțului, Serviciul Grăniceri și Serviciul de Informații și Securitate. Totuși multitudinea de cazuri ce au fost depistate în această perioadă demonstrează că gravitatea și amploarea acestui fenomen este încă destul de mare.

O situație internațională relativ pozitivă în ce privește TFU a fost atestată doar spre finalul anului 2007, când Republica Moldova și-a îmbunătățit pozițiile în clasamentul mondial privind traficul de ființe umane după nivelul de gravitate a fenomenului, trecînd din grupa I în grupa a II-a a clasamentului, alături de România și Ucraina. În același timp, potrivit statisticilor Centrului „La Strada”, anual din Moldova sînt traficate cca 1500 de persoane, iar aproape 90% dintre acestea sînt traficate cu scopul exploataării sexuale, urmate de cele exploatate prin muncă și cerșit.

Restanțe la capitolul TFU le au și organele judiciare, care nu au o strategie adecvată în procesul de prevenire și combatere a traficului de ființe umane. Astfel, calitatea exercitării urmăririi penale pe acest segment lasă de dorit.

Angajamentele și inițiativele unor ONG-uri ce activează în domeniul prevenirii și combaterii traficului de persoane sînt la fel de importante pentru contracararea acestui fenomen. În multe cazuri activitatea acestora este mult mai eficientă comparativ

cu cea a structurilor de stat care sînt implicate în prevenirea și combaterea fenomenului. Activitatea ONG-urilor specializate este benefică și pe direcția de instruire și conștientizare a consecințelor fenomenului. Tematica generală a atelierelor de lucru organizate privește, în general, profilaxia traficului de ființe umane și facilitarea accesului persoanelor traficate la asistență¹⁹⁷.

Pentru combaterea eficientă a fenomenului, autoritățile responsabile urmează să promoveze de urgență proiecte de acte legislative și normative necesare perfecționării cadrului normativ existent, precum și să elaboreze și să implementeze unele mecanisme realiste de executare a acestora după aprobare. Analizele asupra situației în domeniul vizat au scos în evidență faptul că măsurile întreprinse de organele abilitate nu sînt suficiente pentru a înlătura factorii și condițiile ce favorizează migrația ilegală, inclusiv traficul de persoane.

Recomandările organismelor internaționale privind fenomenul TFU din Republica Moldova ar fi ca organele de stat să-și asume mai multe responsabilități privind prevenirea și combaterea fenomenului traficului de ființe umane, deoarece în prezent în acest proces sînt implicate cu precădere organizațiile internaționale și ONG-urile. În acest sens, autoritățile ar trebui să dezvolte un mecanism național de reintegrare socială a victimelor, prin crearea unor centre corespunzătoare la nivel comunitar, de asistență de diferit ordin și, nu în ultimul rînd, să creeze condiții mai bune de muncă și trai în Moldova.

¹⁹⁷ Pentru informație mai amplă a se vedea: www.iom.md, www.migrație.md, www.lastrada.md.

Capitolul IV

MONITORIZAREA PROCESULUI DE IMPLEMENTARE A PAUEM

Progresul în implementarea PAUEM a fost monitorizat de Guvernul Republicii Moldova, de Comisia Europeană și de organizații ale societății civile.

1. MONITORIZAREA GUVERNAMENTALĂ

Până în noiembrie 2007, Guvernul RM a dat publicității șapte rapoarte de monitorizare a implementării PAUEM. Pe lângă aceste rapoarte, care acoperă toate domeniile PAUEM, majoritatea instituțiilor guvernamentale au elaborat rapoarte de monitorizare pentru sectoarele lor de competență¹⁹⁸. Rapoartele guvernamentale reprezintă rezultatul unei monitorizări complexe și de detaliu, realizată de autoritățile moldovene și resurse utile privind dinamica procesului de implementare a PAUEM. Cu toate acestea, principalul neajuns al acestora constă în faptul că ele trec, cu anumite excepții, peste deficiențele și problemele din sectoarele cuprinse de Planul de Acțiuni. În cazul unor state din Europa Centrală și de Est aflate la etapa preaderării la UE, lipsa unei atenții cuvenite asupra problemelor în procesul de integrare europeană a complicat sistematizarea punctuală a acestora și, în rezultat, formularea unor abordări sistemice de remediere a deficiențelor. Lipsa ultimilor însă a făcut drumul acestor state spre UE mai anevoios. Pentru a nu perpetua astfel de exemple, Guvernul moldovean trebuie să aplice un meca-

¹⁹⁸ Detalii a se vedea pe: <http://www.mfa.md/integrarea-europeana/rapoarte>.

nism de monitorizare care să-l ajute, inclusiv, la sistematizarea problemelor în procesul de implementare a PAUEM și la formularea soluțiilor corespunzătoare.

2. MONITORIZAREA DIN PARTEA COMISIEI EUROPENE

La 4 decembrie 2006, Comisia Europeană a dat publicității primul său raport privind implementarea PAUEM – *Raportul de progrese al Moldovei*. Documentul a pus în lumină opinia Comisiei asupra gradului în care Moldova a reușit să-și onoreze, în perioada februarie 2005 – noiembrie 2006, angajamentele asumate față de UE prin PAUEM. Raportul a prezentat principalele progrese și probleme ale acestui proces.

Printre progresele importante și moderate raportul a menționat: managementul frontierei moldo-ucrainene; cooperarea cu instituțiile financiare internaționale; reducerea sărăciei; reforma sectorului de cercetare, dezvoltare și inovare (apreciate cu calificativul „progres bun”); obținerea GSP+; realizările în domeniul luptei cu crima organizată, inclusiv în cel al combaterii traficului de ființe umane; aderarea Moldovei la Procesul de la Bologna (apreciate cu calificativul „progres”); cooperarea cu UE în anumite probleme de politică externă; îmbunătățirea climatului investițional (apreciate cu calificativul „anumit progres”) etc.

Pe de altă parte, printre principalele probleme menționate s-au regăsit: **a) implementarea deficitară a strategiilor de reformă; b) libertatea insuficientă a mass-mediei; c) răspîndirea largă a corupției; d) imixtiunea Guvernului în sfera businessului; e) reglementările insuficient de clare în legătură cu imunitatea parlamentară; f) lipsa unor priorități clare de acțiune; g) lipsa unor condiții optime pentru inițierea și gestionarea afacerilor; h) respectarea insuficientă a drepturilor omului; i) independența limitată a sistemului judiciar și j) prerogativele extinse și indefi-**

nite ale instituției Procuraturii. Raportul nu a ierarhizat problemele după gradul lor de gravitate, dar în funcție de tonalitatea formulărilor utilizate se poate presupune că problemele **a-d** ar fi cele mai serioase.

Autoritățile moldovene au primit cu o relativă satisfacție evaluarea Comisiei Europene. Într-adevăr, nota generală pe care a primit-o Moldova din partea Comisiei a fost una pozitivă. În același timp, o analiză comparativă a rapoartelor pentru Autoritatea Palestiniană, Iordania, Israel, Maroc, Tunisia și Ucraina cu *Raportul de progres al Moldovei* ar fi plasat Moldova sub nivelul performanțelor atinse de Ucraina și Maroc în PEV până în noiembrie 2006.

Al doilea raport de progres al Moldovei în implementarea PAUEM în perioada decembrie 2006-2007 urmează a fi dat publicității de către Comisia Europeană în aprilie 2008.

3. RAPOARTELE SOCIETĂȚII CIVILE

Societatea civilă a fost prezentă în procesul de monitorizare a implementării PAUEM prin consorțiul Asociației ADEPT și Centrului Analitic EXPERT-GRUP, care a elaborat rapoarte trimestriale cunoscute sub denumirea de „Euromonitor”¹⁹⁹. Pentru perioada februarie 2005 – decembrie 2007, consorțiul ADEPT – EXPERT-GRUP a lansat nouă numere ale acestui raport, care acoperă zece domenii prioritare de acțiune identificate de PAUEM. Publicația de față realizează, între altele, și o sinteză a rapoartelor „Euromonitor” (Cap. III).

Alte două rapoarte pe marginea implementării PAUEM au fost realizate sub egida Programului Inițiative Europene (PIE) al Fundației Soros-Moldova (FSM). Primul dintre acestea a reflectat

¹⁹⁹ Rapoartele „Euromonitor” pot fi găsite pe www.e-democracy.md și www.expert-grup.org.

realizarea PAUEM în perioada februarie 2005 – mai 2006 într-un șir variat de domenii, avînd drept scop evaluarea progresului, dar și formularea de recomandări pentru factorii decisivi implicați în procesul de integrare europeană a Republicii Moldova²⁰⁰. Cel de-al doilea raport a fost elaborat pe platforma Consorțiului Euroforum de către 13 ONG-uri, în urma lansării de către Comisia Europeană, pe 4 decembrie 2006, a *Raportului de progres al Moldovei*. Raportul ONG-urilor s-a referit la primii doi ani de implementare a PAUEM și și-a dorit să exprime un punct de vedere alternativ Comisiei Europene²⁰¹.

²⁰⁰ Frunțașu, Iu. și Kovali, O. (ed.) (2006), *De la implementarea PAUEM la elaborarea de politici*, Ediția I, Chișinău, Cartier.

²⁰¹ Consorțiu Euroforum (2007), *Raportul independent al celor treisprezece reprezentanți ai societății civile din Republica Moldova (În contextul Raportului Comisiei Europene din 4 decembrie 2006 și al împlinirii a doi ani de la semnarea PAUEM)*, 30 martie, http://www.europa.md/upload/File/boxedreapta/raport_independent.doc.

Capitolul V

PERSPECTIVELE RELAȚIEI MOLDOVA-UE

Comunicarea Comisiei Europene din 5 decembrie 2007, intitulată *O Politică Europeană de Vecinătate Viguroasă* a răspuns, ce-i drept pe termen scurt, la întrebarea legată de viitorul relațiilor dintre UE și Moldova²⁰². Aceasta a propus ca Planul de Acțiuni pentru Moldova, de rînd cu documentele similare pentru Ucraina și Israel, a căror perioadă de implementare urma să expire la începutul anului 2008, să fie prelungit (eng. *roll-over*) pentru încă un an.

Faptul că implementarea PAUEM a fost prelungită încă pentru un an demonstrează că UE percepe acest proces ca fiind ne-realizat în totalitate, în special în domeniile: **respectarea drepturilor omului, libertatea presei, independența justiției, combaterea corupției și climatul de afaceri**. Primele trei sînt domeniile în care UE sublinia în urma Consiliului de Cooperare UE-Moldova, din 19 iunie 2007, că Moldova trebuie să-și dubleze eforturile pentru implementarea reformelor. Propunerea Comisiei din decembrie 2007 ar putea să însemne că UE nu și-a schimbat esențial în mai bine percepția sa asupra procesului de realizare a PAUEM nici în perioada iunie-noiembrie 2007.

Pe de altă parte, propunerea Comisiei de a extinde și implementarea Planurilor de Acțiuni pentru Ucraina și Israel denotă că expectanțele inițiale, atunci cînd au fost concepute aceste documente, s-au dovedit a fi supralicitate. În acest fel, teza faimoasă

²⁰² Comisia Europeană (2007), *Communication from the Commission A Strong European Neighbourhood Policy*, Brussels, 05/12/2007, COM(2007) 774 final, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_774_en.pdf.

a lui C. Hill *capability-expectations gap*²⁰³ despre realizarea politicii externe și de securitate a UE devine din ce în ce mai valabilă și pentru PEV.

Perspectiva relației Moldovei cu UE după februarie 2008 nu este ușor de anticipat și nici Bruxelles-ul nu știe încă exact cum să o formuleze, inclusiv din cauza faptului că Moldova întârzie cu îndeplinirea temelor de acasă.

PAUEM prevede că „în lumina îndeplinirii obiectivelor acestui Plan de Acțiuni și a evoluției generale a relațiilor UE-Moldova se va examina posibilitatea unei noi relații contractuale.“ În același timp, Programul comun al președințiilor germane, portugheze și slovene ale Consiliului pînă la mijlocul anului 2008 nu spune nimic despre relația UE cu Moldova, în timp ce în cazul Ucrainei programul subliniază că vor trebui încheiate negocierile asupra unui „APC consolidat“²⁰⁴. Este puțin probabil ca perspectiva relațiilor dintre Moldova și UE să constituie un obiect serios de preocupare din partea Franței, care va exercita Președinția Consiliului UE în perioada iulie-decembrie 2008.

Pe de altă parte, raportul privind consolidarea PEV al Președinției germane a Consiliului UE a propus ca „Acordul Consolidat“ ce a început a fi negociat din martie 2007 cu Ucraina să servească drept model și pentru relațiile UE cu alte state din PEV²⁰⁵. În plus, Rezoluția PE privind consolidarea PEV aprobată în octombrie 2007 reiterează recomandarea sa din 12 iulie 2007 ca negocierile dintre UE și Ucraina să conducă la încheierea unui „acord de asociere“, care să presupună inclusiv posibilitatea ade-

²⁰³ Hill, C. (1993), ‘The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role’, *Journal of Common Market Studies*, 31(3), pp. 305-328.

²⁰⁴ Consiliul UE (2006), *18-months Programme of the German, Portuguese and Slovenian Presidencies*, Brussels, 21 decembrie, 17079/06, POLGEN 125, http://www.eu2007.de/en/The_Council_Presidency/trio/index.html.

²⁰⁵ Consiliul UE (2007), *Strengthening the European Neighbourhood Policy – Presidency Progress Report*, Brussels, 15 iunie, 10874/07, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_progress-report_presidency-june2007_en.pdf.

rării la UE²⁰⁶. Rezoluția PE a recomandat ca același tip de abordare a UE să fie utilizată și pentru Moldova. Dacă se va merge pe una din aceste propuneri, Moldova va putea negocia cu UE un acord similar celui care a început a fi negociat din martie 2007 cu Ucraina.

Oricare va fi abordarea UE față de relația sa cu Moldova, cu siguranță în raporturile dintre părți vor interveni schimbări, mai cu seamă că în iulie 2008 se va încheia perioada inițială de 10 ani prevăzută pentru implementarea APC. Prima întrebare care se impune aici este: când vor interveni aceste schimbări? Deoarece APC nu a fost denunțat de una dintre părți cu șase luni înainte de expirarea perioadei inițiale, acesta va fi automat reînnoit pentru încă un an, pînă la 1 iulie 2009. Pînă atunci însă este posibil ca Moldova și UE să înceapă totuși negocierile asupra unui nou cadru de relații contractuale, aceasta depinzînd de felul în care se va implementa PAUEM în perioada pentru care s-a propus a fi extins. Pe de altă parte, în cadrul instituțiilor UE, în special în Consiliul de Miniștri, există oficiali care cred că discuțiile despre viitorul cadru de relații cu Chișinăul ar trebui puse în relație cu ciclurile electorale din Moldova. Dacă se va merge pe această idee, lansarea negocierilor asupra unui nou cadru de relații contractuale va întîrzia cel puțin pînă la alegerile parlamentare de la începutul anului 2009.

Fără a neglija importanța aspectului temporal, principala întrebare rămîne totuși a fi: ce conținut vor aduce schimbările din raporturile UE-Moldova? Ca și în cazul primei întrebări, răspunsul este mai mult în „mîneca” autorităților moldovene. Dacă acesta va fi sau nu un as, tot de ele depinde.

²⁰⁶ Parlamentul European (2007), *Report on strengthening the European Neighbourhood Policy* (2007/2088(INI)), A6-0414/2007, 15 noiembrie 2007, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0538+0+DOC+XML+V0//EN>.

Prima concluzie generală care se impune în urma monitorizării PAUEM în perioada februarie 2005 – ianuarie 2008 este că evoluția implementării acestui document a avut un caracter neuniform, Moldova realizând progrese mai mari pe dimensiunea economică a Planului. A doua constatare de ansamblu este că progresul Moldovei a constituit o variabilă și pe dimensiunea politică, și pe cea economică a PAUEM, privite în mod separat.

Pe dimensiunea politică a documentului, realizări importante au fost remarcate în astfel de domenii precum: cooperarea Moldovei cu CoE; cooperarea autorităților centrale cu societatea civilă și managementul frontierei, datorită EUBAM în mare măsură.

Progrese moderate s-au înregistrat în ce privește: promovarea dialogului politic cu UE; cooperarea în probleme de politică externă și de securitate, Moldova raliindu-se, în general, la declarațiile UE în materie de PESC; Justiție și Afaceri Interne, prin facilitarea eliberării vizelor și îmbunătățirea sistemelor de monitorizare a fluxurilor migraționale; combaterea tratamentelor inumane și degradante.

Un alt aspect important de relevat este că progresul în implementarea PAUEM a fost neuniform și pe diferite dimensiuni ale procesului de reformă. În toate domeniile politice ale PAUEM au fost remarcate succese considerabile în ce privește adoptarea legislației noi. Nu același lucru se poate spune și despre transpunerea acestor realizări legislative în practică. Aceasta explică, în mare parte, de ce în anumite sectoare „sensibile” ale PAUEM, precum respectarea drepturilor omului, libertatea mass-mediei,

independența justiției și combaterea corupției, progresele au fost reduse sau cvasiabsente.

Generalizînd procesul de realizare a PAUEM în perioada februarie 2005 – ianuarie 2008, putem delinia două segmente temporale în care reformele politice s-au promovat în ritmuri diferite. Din acest punct de vedere, cea mai mare evoluție s-a realizat pînă în luna martie 2007. Datorită campaniei pentru alegerile locale generale din iunie 2007, în cîteva sectoare ale PAUEM au fost constatate regrese. După o perioadă în care activitatea parlamentului a fost transmisă în direct de TRM, sporind vădit gradul de transparență a acestuia și de informare a publicului larg, transmiterea *live* a ședințelor plenare ale organului legislativ a fost sistată nejustificat înaintea demarării campaniei electorale din 2007. Acest exemplu, dar și altele precum ridicarea pragului electoral, stabilirea interdicției pentru partide de a se asocia în blocuri electorale și pentru persoanele cu mai multe cetățenii de a fi aleși sau numiți în funcții publice de răspundere confirmă că sintagma produsă de tradiția populară „doi pași înainte și unul înapoi” nu a fost pe nedrept inventată.

În cazul alegerilor locale din 2007, comparîndu-le cu cele parlamentare din 2005, nu s-a putut constata niciun progres important. Îngrijorările majore ale scrutinului din 2005 au rămas valabile și pentru cel din 2007. Principala diferență a fost că, în cazul alegerilor parlamentare, încălcările au fost, pe alocuri mai brutale, pe cînd în cazul celor locale din 2007, acestea au fost mai puțin grave, dar au excelat, în schimb, printr-un număr mai mare.

Avînd în vedere ritmul lent al reformelor politice în perioada scrutinului local din 2007 și apropierea campaniei pentru alegerea Parlamentului în 2009, există puține motive de optimism cu privire la un potențial progres în viitor, în sectoarele „sensibile” ale PAUEM, fiind vorba despre libertatea mass-mediei, în primul rînd, și independența justiției, în al doilea. În ca-

zul acestor domenii, se poate presupune că „tactica” de care vor face uz autoritățile centrale va fi cea a „pașilor mici”. Aceștia însă ar putea fi făcuți, în particular, prin noi elaborări legislative și proceduri formale. Progrese substanțiale în sectoarele „sensibile” menționate sînt puțin probabile, deoarece liberalizarea reformelor în aceste domenii este, deocamdată, percepută drept un factor pasibil să submineze puterea. Iar puterea este, după cum se știe, și pe la noi un cuvînt de ordine.

Dezvoltarea economică a fost marcată de „criza vinului”, care a redus creșterea PIB-ului de la 7,5% în anul 2005 la 3,3% în anul 2007. Totodată, creșterea economică a fost limitată la ariile urbane mari, în timp ce economia rurală a stagnat. Valoarea adăugată brută în agricultură a fost în scădere, sectorul fiind incapabil să asigure majorarea veniturilor în mediul rural și reducerea durabilă a sărăciei. Politicile aferente dezvoltării regionale s-au concretizat, deocamdată, doar în programe și acte normative, al căror efect economic nu este sesizabil datorită planificării strategice și a implementării nesatisfăcătoare.

Rolul remitențelor în susținerea creșterii economice rămîne în continuare major, pe fundalul riscurilor sporite de utilizare a acestora în special pentru consum, al incapacității companiilor locale de acoperire a cererii interne, al creșterii deficitului comercial și al aprecierii monedei naționale, creînd astfel dificultăți suplimentare exportatorilor autohtoni.

De asemenea, a fost adoptată Strategia Națională de Dezvoltare, care, pe de o parte, este o continuare a politicilor formulate în SCERS, iar pe de alta, constituie o încercare în premieră de a oferi o viziune integrată asupra dezvoltării Republicii Moldova. Totodată, această strategie trebuie să reprezinte documentul-plat-formă care să asigure conjugarea eforturilor actorilor locali, dar și ale celor internaționali.

Lipsa de progrese s-a atestat și în combaterea sărăciei. Cu toate că salariul real pe economie a crescut în anii 2005-2007 cu

circa 32%, ratele sărăciei au fost în ușoară creștere sau stagnare, în baza creșterii sărăciei în mediul rural, datorată productivității joase în sectorul agricol și posibilităților limitate de angajare în activități neagricole, nereușindu-se reducerea sărăciei copiilor și majorarea nivelului de înmatriculare în școli. Totodată, reformele sociale nu sînt încă însoțite și de o planificare financiară riguroasă, ceea ce conduce la materializarea a circa 30-50% din acțiunile planificate. Un minus esențial îl constituie programele de asistență socială, care continuă să aibă erori foarte mari de incluziune și de excluziune.

Climatul de afaceri aparent a fost îmbunătățit prin adoptarea mai multor legi și strategii regulatorii, dar care încă nu funcționează conform așteptărilor business-ului, limitînd atragerea investițiilor străine. Aceasta nu a condus la sporirea ponderii IMM în numărul total de întreprinderi și a veniturilor din vânzări. În același context, pozițiile inferioare ale Moldovei în clasamentele internaționale indică dificultăți în obținerea licențelor, numărul mare de controale, efectuate, inclusiv, de organe a căror competență este dubitabilă.

Un progres esențial l-a constituit crearea Agenției Naționale pentru Protecția Concurenței, a cărei activitate nu este însă transparentă și eficientă. Aceasta reduce evident din impactul pozitiv al acestei măsuri. O altă deficiență este lipsa de progres în elaborarea și implementarea legislației privind ajutorul de stat.

În domeniul comerțului extern progresele au fost neuniforme. Pe fundalul unor evoluții îngrijorătoare, cum ar fi agravarea deficitului comercial, relațiile comerciale cu UE s-au dezvoltat, în general, destul de fructuos. În primul rînd, piața comunitară a devenit destinația principală a exporturilor moldovenești, cu toate că un rol important aici a jucat aderarea României și Bulgariei la UE, dar și comprimarea comerțului cu Federația Rusă în rezultatul instituirii embargoului asupra importului de băuturi alcoolice din Republica Moldova pe piața rusă. În al doilea rînd, din martie

2008, Republica Moldova va beneficia de Preferințele Comerciale Autonome în relațiile cu UE. Aceasta reflectă progrese importante ale Republicii Moldova în reformarea vămii și asigurarea controlului asupra originii mărfurilor exportate. Totuși și în domeniul vamal rămân unele restanțe. Progresele cele mai lente au fost înregistrate în sferele „Standarde, reglementări tehnice și proceduri de evaluare a conformității” și „Standarde sanitare și fitosanitare”. Cu toate că ritmurile de progres s-au accelerat spre sfârșitul anului 2007 – începutul anului 2008, în aceste domenii rămân restanțe considerabile. Implementarea plenară a măsurilor prevăzute în aceste sfere este crucială pentru ca Moldova să poată beneficia la modul practic de regimul de comerț asimetric cu UE.

Editura ARC
str. G. Meniuc nr. 3, Chişinău, MD-2009, Republica Moldova
Tel.: (+373 22) 73-36-19. Tel./ fax: (+373 22) 73-36-23
E-mail: cedbirsamoldnet.md; info@arc.moldnet.md; www.edituraarc.md

Imprimat la F.E.-P. „Tipografia Centrală”,
Chişinău, str. Florilor nr. 1
Com. nr. 5925

DESPRE PROIECT ȘI ORGANIZAȚII

Acest volum a apărut în cadrul proiectului „Planul de Acțiuni UE-Moldova: document accesibil publicului (Ediția a II-a)“, realizat de către Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT și EXPERT-GRUP, cu sprijinul financiar al Fundației Soros-Moldova.

Proiectul a avut drept obiective:

- 1) îmbunătățirea cunoașterii PAUEM de către societatea civilă pentru a facilita implicarea organismelor acestuia în discuțiile pe marginea politicilor europene ale Republicii Moldova;
- 2) influențarea procesului de adoptare a politicilor publice prin analiza și expertiza domeniilor vizate de PAUEM într-o modalitate care ar face procesul mai eficient, mai transparent și mai orientat spre realizarea acțiunilor prevăzute de Plan.

Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT este o organizație neguvernamentală, nonprofit, independentă și nepartizantă, care își desfășoară activitatea în Republica Moldova. ADEPT a fost înregistrată în ianuarie 2000 și a obținut în mod repetat statutul de organizație de utilitate publică. Asociația ADEPT este un centru analitic care oferă expertiză asupra proceselor democratice și electorale din Republica Moldova și din regiune. Misiunea ADEPT este de a promova valorile democratice și de a sprijini participarea cetățenilor la viața publică.

ADEPT, str. V. Alecsandri nr. 97
Chișinău, MD-2012, Republica Moldova
Tel.: (373 22) 210422, 212992, tel./ fax: (373 22) 213494
E-mail: adept@e-democracy.md, www.e-democracy.md

EXPERT-GRUP este un centru de analize independent, care își desfășoară activitatea în Republica Moldova. Fiind o organizație neguvernamentală, EXPERT-GRUP nu este afiliat politic și decide în mod independent asupra strategiei sale instituționale. Misiunea EXPERT-GRUP este de a contribui la dezvoltarea economică și democratică a Republicii Moldova și la consolidarea competitivității sale internaționale. Instrumentele practice prin care EXPERT-GRUP urmărește misiunea sa sînt analizele și cercetările efectuate la standarde internaționale de calitate. Domeniile principale de expertiză ale organizației sînt politicile economice, de integrare europeană, managementul privat și public.

EXPERT-GRUP, str. Columna nr. 133, of. 1
Chișinău, MD-2012, Republica Moldova
Tel.: (373 22) 921776, tel./ fax: (373 22) 211599
E-mail: info@expert-grup.org, www.expert-grup.org