



**Dr. Liliana Popescu**

Conferențiar, Facultatea de Științe Politice  
SNSPA București

## **Optimizarea practicilor și politicilor Republicii Moldova de utilizare constructivă a ofertei asistențiale a UE**

Studiu realizat în cadrul proiectului "Planul de acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova: document accesibil publicului". Implementat de Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT și EXPERT-GRUP cu sprijinul financiar al Departamentului Marii Britanii pentru Dezvoltare Internațională (DFID)



2006



EXPERT-GRUP



**Notă:** Numai autorul este responsabil de afirmațiile și concluziile expuse, care nu sunt în mod necesar împărtășite de Departamentul Marii Britanii pentru Cooperare Internațională (DFID), EXPERT-GRUP sau ADEPT.



## Cuprins

Listă de abrevieri	4
Sumar executiv	5
Capitolul I	
<b>Aspecte metodologice</b>	<b>7</b>
Capitolul II	
<b>Perspectiva abordării temei</b>	<b>9</b>
Capitolul III	
<b>Asistența acordată de către UE Republicii Moldova.</b>	
<b>Trecut, prezent, viitor</b>	<b>13</b>
<i>a. Varietatea asistenței europene</i>	
<i>față de Republica Moldova (1991-2006) .....</i>	<i>13</i>
<i>b. Asistența oferită de către UE începând cu 2007 .....</i>	<i>16</i>
<i>c. Evaluarea și monitorizarea asistenței UE pentru RM .....</i>	<i>18</i>
<i>d. Mecanismele puse în acțiune de către Guvernul</i>	
<i>Republicii Moldova pentru asimilarea și utilizarea</i>	
<i>constructivă a asistenței oferite de Uniunea Europeană .....</i>	<i>21</i>
Capitolul IV	
<b>IV. Variantele de optimizarea</b>	
<b>practicilor și politicilor Republicii Moldova</b>	
<b>de utilizare constructivă</b>	
<b>a ofertei asistențiale a UE</b>	<b>27</b>
<i>Varianta 1. Strategia Dependentei .....</i>	<i>27</i>
<i>Varianta 2. Strategia Independentei .....</i>	<i>31</i>
Capitolul V	
<b>Republica Moldova și perspectivele</b>	
<b>relației cu Uniunea Europeană</b>	<b>37</b>
Bibliografie și referințe	42

## Listă de abrevieri

APC	Acordul de Parteneriat și Cooperare
CE	Comunitatea Europeană
ENP	<i>European Neighbourhood Policy</i> (Politica Europeană de Vecinătate)
ENPI	<i>European Neighbourhood and Partnership Instrument</i> (Instrumentul European de Vecinătate și Parteneriat)
MDG	<i>Millennium Development Goals</i>
NCU	<i>National Coordinating Unit</i>
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
PAUEM	Planul de Acțiuni UE – Republica Moldova
SCERS	Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei
SNA	Strategie Națională de Asistență
UE	Uniunea Europeană

# Sumar executiv

## Sumar executiv

Lucrarea se concentrează pe următoarele direcții: (1) înțelegerea mecanismelor puse în acțiune de către Guvernul Republicii Moldova pentru asimilarea și utilizarea constructivă a asistenței oferite de Uniunea Europeană; (2) luarea în considerare a experienței României, ca țară vecină, în asimilarea asistenței acordate de UE României, pe parcursul diferitelor etape de asistență; (3) prezentarea unei serii de remarci și recomandări ce derivă din variante posibile de politici și practici de utilizare constructivă a ofertei asistențiale a UE către Republica Moldova.

Republica Moldova și-a reorientat relativ recent politica externă în mod accentuat spre Uniunea Europeană (2004). UE, pe de altă parte, a adoptat relativ recent o nouă politică față de vecinii săi (ENP - *European Neighbourhood Policy*), cu un interes deosebit față de vecinii săi continentali din est, inclusiv Republica Moldova. Deși RM nu are hotar direct cu UE în prezent<sup>1</sup>, ea a fost inclusă în Politica de Vecinătate și în grupul țărilor cu care UE a semnat acorduri în ce privește realizarea unui Plan de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană (PAUEM). Acest Plan include o parte asistențială, financiară și de transfer de practici, alături de o serie de responsabilități de schimbare legislativă asumate de partea moldoveană. Având în vedere colaborarea strânsă dintre reprezentanții RM și UE presupusă de realizarea acestui Plan, dar și caracterul recent al intensificării relațiilor de colaborare, este firească o anumită stângăcie în utilizarea optimă a oportunităților oferite de această colaborare. În acest context, RM se poate folosi de experiența țărilor vecine cu vechime în colaborarea cu UE. România este una dintre aceste țări, cu care RM are vecinătate directă și relații speciale.

<sup>1</sup> Este semnificativ că în ENP au fost incluse țări care au hotar direct cu UE, plus Republic Moldova, Iordania și, ceva mai târziu, țările caucaziene. Aceasta indică preocuparea UE în direcția securității în zona de vecinătate.

Cum poate folosi RM experiența României derivată din lungul său drum spre aderarea la UE? Iată una din întrebările studiului. Ea va contribui la realizarea unei analize a modului în care ar putea fi constituite și implementate politici viabile de optimizare a utilizării de către RM a asistenței acordate de UE prin PAUEM. Care este mecanismul actual de asimilare a asistenței acordate de către UE Republicii Moldova și care sunt elementele ineficiente? Aceasta este a doua întrebare la care va încerca să contureze un răspuns prezentul studiu. Finalitatea răspunsurilor la întrebările sus-menționate este găsirea unei soluții pentru o altă întrebare: Ce ar fi bine să facă Republica Moldova pentru a optimiza utilizarea constructivă a asistenței UE? Ca răspuns s-au conturat două variante de politici și practici. Dintre cele două, pledez în favoarea uneia, care consider că ar avea efecte benefice pe termen lung asupra dezvoltării și modernizării Republicii Moldova – efecte pe care le schițez în analiză.

Lucrarea se încheie cu prezentarea perspectivelor apropierii și aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană.

# Aspecte metodologice



Practicile din Republica Moldova cu privire la implementarea Planului de Acțiuni Moldova – UE (PAUEM) sunt dificil de cunoscut „de la distanță”, fără un acces adecvat la interviuri cu persoane care sunt direct implicate în acest proces și, de asemenea, fără a urmări procesul în timp. Rapoartele date publicității și prezentarea publică a unui mecanism de implementare a PAUEM reprezintă elemente importante, dar nu suficiente pentru a putea face considerații asupra practicilor existente. Indirect, se poate cunoaște eficiența acestor practici, eventual analizând rapoartele UE și comparându-le cu cele autohtone. De asemenea, pot fi luate în considerare diferitele aprecieri venite din interiorul societății civile moldovenești.

Ca parte a planului de cercetare, am realizat o serie de interviuri cu reprezentanți guvernamentali români, aflați în poziții relevante pentru tema în cauză. Desigur, numărul persoanelor intervievate este mic și nu permite decât concluzii cu caracter calitativ, nicidecum de ordin cantitativ. Totuși, din punct de vedere al întrebărilor pe care le adresează studiul, persoanele intervievate sunt printre cele mai relevante pentru a face: (1) evaluări ale greșelilor comise de către România în procesul de apropiere față de structurile UE și din care Republica Moldova poate învăța; (2) evaluări ale oportunităților pe care le-a deschis României apropierea

de UE; (3) evaluări privind ce poate oferi România Republicii Moldova în termeni de experiență a apropierei de Uniunea Europeană și; (4) evaluări privind ce ar fi bine ca Republica Moldova să facă având în vedere experiența românească. Lista persoanelor intervievate pentru acest studiu este prezentată în Anexa 1. În textul analizei nu apar, în genere, numele persoanelor intervievate și ideea pe care aceștia au emis-o. Am integrat perspectivele lor referitoare la problemele incluse ca întrebări în chestionarul de interviu, care sunt incluse tot în Anexa 1, care conține și lista de persoane intervievate.

Am consultat o multitudine de materiale cu caracter public care sunt prezente în Bibliografia anexată studiului. Este vorba despre conținuturi de pagini web ale instituțiilor guvernamentale, ale Uniunii Europene, documente ale acestor instituții relevante pentru temă – strategii, politici, luări de poziție etc. De asemenea, am consultat studii realizate de analiști cu experiență în domeniul politicii Republicii Moldova și a politicii Uniunii Europene, precum și rapoarte realizate de organizații independente, dar care au studiat realitățile din Republica Moldova.

Cea mai importantă parte a cercetării o constituie însă, partea de creație, de analiză proprie, care propun o anumită perspectivă din care să fie văzută problematica asistenței financiare a Uniunii Europene către Republica Moldova.



### Perspectiva abordării temei



Problema de fond care rezultă din tema propusă în această lucrare ține de perspectiva din care se dorește optimizarea practicilor și politicilor Republicii Moldova de utilizare constructivă a ofertei asistențiale a UE. Și aici este vorba de opțiuni fundamentale de politică a Republicii Moldova. Iată în continuare variante posibile de perspective din care poate fi realizată această optimizare a ofertei asistențiale a UE către RM.

- **Varianta 1.** Scopul primordial sau opțiunea fundamentală a Republicii Moldova ar fi, pur și simplu, maximizarea finanțărilor dinspre Uniunea Europeană. Aceasta este varianta maximizării în sine a finanțării de la UE. Politicile și acțiunile politice ar fi îndreptate spre obținerea de fonduri cât mai mari.
- **Varianta 2.** Scopul primordial sau opțiunea fundamentală a Republicii Moldova ar fi viitoarea integrare a sa în Uniunea Europeană, intensificarea relațiilor RM cu UE pe toate planurile în vederea unei integrări crescânde, a unei participări intensificate la politicile UE. Aceasta este varianta subordonării obiectivului de maximizare a finanțărilor scopului integrării în UE. Politicile și acțiunile politice ar fi mai complexe întrucât ele ar viza nu doar creșterea finanțărilor, ci o viitoare integrare a Republicii în UE.

Aceste două variante de abordare a problematicii finanțării europene derivă din două pachete diferite de presupuziții din partea guvernării de la Chișinău, care ar putea genera decizii și acțiuni macropolitice diferite.

1. Guvernul moldovean acționează în temeiul unei presupuziții tacite conform căreia important pentru Republica Moldova este să-și rezolve carențele financiare circumstanțial, să obțină cât mai mulți bani pentru rezolvarea unor priorități curente, neînscrise într-o strategie coerentă de dezvoltare. În această ipostază Guvernul ar putea invoca și cere sprijin din partea donatorilor în virtutea faptului că Republica Moldova este o țară de dimensiuni mici și pentru care ajutoare mici duc la efecte majore. Aceasta ar contura o strategie pe care o putem numi Strategia Dependentei, conformă principiului „să ne bazăm pe donații” și care creează și perpetuează dependența țării de forțe externe.
2. Guvernul moldovean ia decizia de a adopta o strategie proprie și de a acționa conform acestei strategii pentru reformare economică, transparentizarea practicilor legate de deschiderea și funcționarea de noi business-uri, de facilități și mecanisme necorupte pentru importul de capital; de a acționa conform principiului „prin noi înșine” folosindu-se de sprijin extern financiar și tehnic pentru a-și îndeplini țelul de a construi un stat independent, conform Declarației de Independență din 1991. Aceasta ar constitui o strategie proactivă și ea ar fi singura conformă aspirației de a adera la Uniunea Europeană – structură care se bazează pe cooperarea dintre state independente care își promovează interesele prin politici comune coordonate prin mecanisme asupra cărora s-a decis de comun acord. Aceasta ar fi Strategia Independenței.

Corespunzător acestor două strategii ar rezulta și variante distincte de comportament, decizie și acțiune macropolitică, după cum urmează:

1. Guvernul moldovean adoptă o atitudine în mare măsură pasivă și acceptă ce i se oferă fără a face cereri fundamentate (în cel mai tehnic sens, dar și strategic) potrivit nevoilor identificate ale societății / economiei Republicii Moldova; se mulțumește cu ce primește și în care relația recipienți – donori este mai curând una asimetrică, unidirecțională.
2. Guvernul moldovean adoptă o poziție pro-activă în ce privește utilizarea asistenței financiare / tehnice a UE, își propune să construiască o relație relativ simetrică între donori și recipient; obținerea de fonduri și cheltuirea lor se fac conform unui plan bine gândit, al unor priorități stabilite de către guvern, în conformitate cu voința cetățenilor care l-au legitimat prin alegeri.

Consider că această dihotomie este singura care ar putea să altereze semnificativ variantele de politici adoptate de către guvernarea de la Chișinău vis-a-vis de finanțările venite din partea Uniunii Europene. Diferențierea dintre cele două strategii – cea a dependenței și cea a independenței, oferă cadrul analizei de față și va constitui grila de analizare a variantelor de politici la dispoziția autorităților guvernamentale moldovenești.



# Asistența acordată de către UE Republicii Moldova. Trecut, prezent, viitor



### **a. Varietatea asistenței europene față de Republica Moldova (1991-2006)<sup>1</sup>**

Asistența Uniunii Europene față de Republica Moldova între 1991-2003 a totalizat peste 250 milioane de euro. Din această sumă, UE a oferit asistență tehnică în această perioadă prin programe TACIS în valoare de 98.1 milioane euro.

Noul Program TACIS acoperă perioada 2005-2006 și angajează € 42 milioane pentru asistență către Republica Moldova. Se poate aprecia că într-o perioadă scurtă, ca aceea între 2005-2006 UE alocă o sumă care este aproape de jumătatea sumei alocate într-o perioadă de mai mult de o decadă (1991-2003), ceea ce indică un interes crescând al UE față de Republica Moldova. Desigur, acest lucru ar trebui privit în contextul evoluțiilor politicilor UE, și mai ales al Politicii de Vecinătate (ENP).

Programul TACIS a ținut prioritar domeniile următoare<sup>2</sup>:

- Reformă instituțională, legală și administrativă (consolidarea statului de drept, aproximarea legislației, cooperarea transfrontalieră, lupta împotriva crimei

---

<sup>1</sup> O prezentare sintetică a asistenței oferite de UE în perioada 1991 – 2003 este prezentă în **Anexa 2** a studiului de față.

<sup>2</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/moldova/intro/#tech](http://europa.eu.int/comm/external_relations/moldova/intro/#tech)

organizate, susținere pentru implementarea APC, dezvoltarea și training al societății civile, infrastructură statistică, probleme de mediu înconjurător).

- Dezvoltarea sectorului privat și a economiei (în principal, dezvoltarea întreprinderilor mici în zone rurale și urbane).
- Înlăturarea consecințelor sociale ale tranziției (reducerea sărăciei, asistență socială prin ONG-uri, sănătate și îngrijirea copiilor).

Un alt document<sup>3</sup>, arată că prin Programul TACIS CBC (*Cross-Border Cooperation*) Republica Moldova a realizat programe în valoare de €31 milioane în perioada 1996-2003 – o sumă relativ ridicată, comparând-o cu cea oferită Ucrainei (€39 milioane) și Federației Ruse (€143 milioane) și luând în considerare dimensiunile acestor țări.<sup>4</sup> Alături de TACIS, Moldova a beneficiat și de alte instrumente UE, după cum urmează. În Anexa 4 sunt listate proiectele concrete la care au contribuit finanțările UE-TACIS CBC.

Ajutor macro-financiar prin împrumuturi pentru echilibrarea balanței de plăți. Au fost acordate împrumuturi în valoare totală de € 75 milioane euro. Având în vedere situația dificilă și datoria sa externă, acest suport original preconizat a fi un împrumut, a fost convertit în împrumut nerambursabil. Întârzieri ale plăților s-au datorat suspendării programelor FMI. Programul a expirat în decembrie 2005.<sup>5</sup> În 2006 FMI a anunțat reluarea finanțării pentru Republica Moldova.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Tacis Cross-Border Cooperation: Strategy Paper and Indicative Programme 2004-2006 – document adoptat de Comisia Europeană la 21 noiembrie 2003.

<sup>4</sup> Într-o anumită măsură, datele publice privind asistența acordată de UE Republicii Moldova sunt contradictorii. Acest fapt nu alterează însă concluziile studiului de față. De pildă apar a fi contradictorii datele privind asistența prin TACIS CBC.

<sup>5</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/moldova/intro/#tech](http://europa.eu.int/comm/external_relations/moldova/intro/#tech)

<sup>6</sup> „După o pauză de patru ani, FMI a anunțat ca reia finanțarea Republicii Moldova, printr-un program de 117 milioane de dolari, destinat susținerii stabilității macroeconomice și a reformelor structurale, transmite Medifax. Potrivit șefului delegației FMI, Thomas Richardson, finanțarea se va derula pe parcursul a trei ani.” (Curierul Național, 13 februarie 2006)

Asistență umanitară. ECHO a asigurat €5.6 milioane între 1999-2001, din care majoritatea sumei a fost cheltuită pentru acțiuni în favoarea copiilor, spitalelor, oamenilor în vârstă și săraci. Ajutorul a fost sistat datorită faptului că mandatul ECHO este limitat la crize legate de conflicte și catastrofe naturale.

Programul de Securitate Alimentară. Începând cu anul 2000 acest program a furnizat €15.5 milioane ca suport pentru reducerea sărăciei și creșterea securității alimentare. O sumă adițională de €10 milioane a fost angajată în 2004 și plățile au început înainte de sfârșitul lui 2005. De asemenea, alte €10 milioane au fost promise pentru 2006.

Inițiativa Europeană pentru Democrație și Drepturi ale Omului. Acest program s-a ridicat la suma de €1.7 milioane pentru perioada 1996-2000.

În perspectiva extinderii UE cu încă două țări: România și Bulgaria, Programul PHARE CBC a fost extins începând cu 2004 pentru a acoperi regiunile adiacente TACIS și CARDS, la care Republica Moldova a fost parte. Comunicatul Comisiei 'Paving the way for a New Neighbourhood Instrument' (COM(2003) 393 of 1 July 2003) prevede ca documentele PHARE CBC *Joint Programming* pentru regiunile de la granițele externe ale Bulgariei și României să reprezinte baze utile pentru Programele de Vecinătate, cu scopul de a susține cooperarea largită dintre o UE și țările vecine care nu sunt, deocamdată, candidate.<sup>7</sup> Iată în Anexa 3 prezentat sintetic Programul de Vecinătate România – Republica Moldova 2004 (PHARE CBC 2004), care include date concrete privind bugetul (€5 milioane) și condițiile de desfășurare. Acest Program este în curs de derulare, având ca limită de contractare sfârșitul lui noiembrie 2006 și limită de realizare a programelor sfârșitul lui noiembrie 2008.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/programmes/index.htm>

<sup>8</sup> Sursa: [http://www.mie.ro/Pdr/Romana/mdp\\_mie\\_ro/coop\\_transfront/2004\\_2006/RoMo/info\\_general.pdf](http://www.mie.ro/Pdr/Romana/mdp_mie_ro/coop_transfront/2004_2006/RoMo/info_general.pdf)

În ce privește factorii care contribuie la propensiunea cooperării transfrontaliere, într-un studiu prezentat în septembrie 2005, privind cooperarea transfrontalieră în Balcani și în regiunea Dunării<sup>9</sup>, profesorul Alberto Gasparini, arăta că în relația de cooperare transfrontalieră dintre România și Republica Moldova:

- operatorii economici de manufacturare – se situează la nivel scăzut;
- operatorii economici comerciali – se situează la nivel scăzut;
- operatorii socio-culturali – se situează la nivel mediu;
- operatorii instituționali – sunt situați la nivel scăzut.

Operatorii economici ar trebui să implementeze politicile necesare pentru a corecta disparitatea regională și a capta interesele socio-economice; operatorii socio-culturali ar trebui să stimuleze sentimentul apartenenței la un grup transfrontalier; operatorii instituționali ar trebui să stimuleze procesul de regionalizare și descentralizare, dar și creșterea capacității de management a resurselor destinate cooperării transfrontaliere.<sup>10</sup>

## **b. Asistența oferită de UE începând cu 2007**

În ce privește viitorul asistenței financiare – se află în proces de constituire un Instrument European de Vecinătate și Parteneriat (ENPI) care va înlocui programele curente în relația cu vecinii. Probabilitatea mare ca România să devină membră UE în 2007 adaugă oportunități de finanțare a Republicii Moldova.

---

<sup>9</sup> Zone în care sunt incluse atât Republica Moldova cât și România.

<sup>10</sup> Alberto Gasparini – „*Cross-Border Cooperation in the Bakan Danube Area The SWOT Analysis as a Comparative Tool for Transferring Best Practices*” (ISIG, Council of Europe, September 2005) [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/Local\\_and\\_Regional\\_Democracy\\_new/Documentation/Library/Transfrontier\\_Cooperation/sofia\\_speech\\_gasparini.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/Local_and_Regional_Democracy_new/Documentation/Library/Transfrontier_Cooperation/sofia_speech_gasparini.pdf)



În ce privește ENPI, acesta pare să fie rezultatul unei restructurări complete a întregii activități de sprijin extern al UE, grupat începând din 2007 în următoarele două categorii:

- instrumente de urgență (umanitar, macro-financiar, stabilitate);
- instrumente orientate politic (preaderare, ENP, dezvoltare și cooperare economică).

ENPI vizează dezvoltarea sustenabilă și aproximarea politicilor și legislației UE, precum și îmbunătățirea radicală a capacității de a susține cooperarea transfrontalieră (CBC) la granițele UE. Odată cu intrarea României în UE aceste scopuri ale UE se vor transforma și mai mult decât până acum în avantaje pentru Republica Moldova. Ceea ce urmărește UE prin ENPI este să evite situația creării unor noi linii de diviziune la granițele sale externe. Componenta transfrontalieră va fi cofinanțată din Fondul European de Dezvoltare Regională (European Regional Development Fund (ERDF)).<sup>11</sup>

Din arsenalul instrumentelor de susținere financiară a UE pentru exterior din perioada de până la 2007 vor fi incluse două instrumente care, deși nu reprezintă un sprijin financiar direct, ar putea fi folosite cu beneficii pentru dezvoltarea Republicii Moldova, ca și a altor țări incluse în ENP. Este vorba despre: TAIEX (un instrument menit să ofere consultanță și asistență din partea specialiștilor UE pentru aproximarea legislativă la acquis-ul comunitar) și Twinning (prin care reprezentanți guvernamentali ai statelor UE lucrează împreună cu partenerii din ENP pentru a pregăti implementarea acquis-ului comunitar în domenii specializate.

<sup>11</sup> Conform unui document recent contribuția ERDF va fi cea mai mare în cazul cooperării România-Ucraina-Republica Moldova, în comparație cu toate celelalte zone de cooperare transfrontalieră (*Cross border cooperation at the external borders Clarifications to the Member States related to the financing and the management of the cross border programmes at the external borders. Information note n. 65*. Brussels, 13 March 2006) Material primit de la Ministerul Afacerilor Europene.

ENPI se va concentra pe susținerea Planurilor de Acțiune încheiate cu țările incluse în ENP. Comisia UE își propune ca la finele perioadei 2007-2013 suma alocată pentru politica de vecinătate prin ENPI să fie dublată.<sup>12</sup> Alocarea acestor sume pentru fiecare țară va depinde de nevoile acestora, de capacitatea de absorbție, de angajamentul dovedit de a implementa reforme.<sup>13</sup> În acest context, devine cu atât mai important Planul de Acțiuni UE-RM, prioritățile menționate în el și ce rezultate sunt obținute în procesul de implementare.

În scopul unei utilizări eficiente a oportunităților și fondurilor oferite începând din 2007, este crucial ca Republica Moldova să-și pună la punct un proces adecvat de evaluare și monitorizare a modului în care este folosită asistența UE.

### **C. Evaluarea și monitorizarea asistenței UE pentru Republica Moldova**

O primă remarcă legată de asistența oferită până acum de către UE Republicii Moldova este puținătatea monitorizărilor și evaluărilor legate de eficiența acestui suport financiar – cel puțin a acelor care sunt disponibile ca documente publice.

Unul din puținele materiale publice referitoare la procesul de monitorizare și evaluare a asistenței externe oferite Republicii Moldova de către Uniunea Europeană oferă o serie de observații utile în acest sens.<sup>14</sup> Raportul Atos Origin a examinat structurile și

---

<sup>12</sup> „The Commission has proposed an increase in assistance to €14.9 billion for 2007-2013, as compared to approximately €8.5 billion for 2000-2006 under the respective predecessor programmes (TACIS, MEDA).” European Parliament FINAL A6-0399/2005 (7.12.2005) REPORT on the European neighbourhood policy

<sup>13</sup> What is the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI)? [http://europa.eu.int/comm/world/enp/faq\\_en.htm#4.1](http://europa.eu.int/comm/world/enp/faq_en.htm#4.1)

<sup>14</sup> Raportul Atos Origin. “MONITORING AND EVALUATING EXTERNAL ASSISTANCE PROGRAMMES”. EC Framework Contract “Support to the Co-ordinating Unit - Moldova”: Contract No: 2005/106713 – Lot No 7. Proiect finanțat de Comisia Europeană.

procesele de monitorizare și evaluare a eficienței, eficacității, impactului și sustenabilității asistenței externe furnizată Republicii Moldova. Acest Raport își propune să vină în sprijinul Unității Naționale de Coordonare<sup>15</sup> (a asistenței externe) – NCU<sup>16</sup>. NCU a fost însărcinat de către guvern să se ocupe de evaluarea și monitorizarea asistenței externe, inclusiv cea de proveniență UE.

Raportul Atos Origin critică prevederile Manualului după care NCU desfășoară monitorizarea și evaluarea programelor, afirmând că evaluarea, așa cum e descrisă în manual, este doar un instrument de însumare a realizărilor proiectului. Cu alte cuvinte, evaluarea este descrisă ca o monitorizare finală și nu ca un proces complex raportat la o serie de obiective strategice. Manualul face confuzie între evaluare și monitorizare de programe pe de o parte și evaluare și monitorizare de proiecte pe de altă parte, fără să facă distincția necesară între programe<sup>17</sup> și proiecte. De asemenea, manualul introduce conceptul de monitorizare și evaluare sectorială, pe care acest Raport îl consideră inadecvat întrucât nu există o strategie sectorială din care asistența ar deriva și cu care ar putea fi corelată. Presupoziția implicită a Manualului este că evaluarea impactului asistenței coincide cu însumarea rezultatelor diferitelor proiecte. Dar proiectele pot produce rezultate fără să aibă un impact; rezultatele diferitelor proiecte se pot anula reciproc în termeni de impact etc. Soluția optimă ar fi – introducerea unui sistem și a unei metodologii de monitorizare consistentă cu cele ale Comisiei UE și ale OCDE – „*Results Oriented Monitoring*” – recomandă Reportul Atos Origin, argumentându-și punctul de vedere pe larg.

NCU are datoria de a produce anual un raport pe care îl prezintă conducerii superioare. Dar, având în vedere dificultățile create de un aparat conceptual inadecvat care reglementează evaluarea și

---

<sup>15</sup> National Coordinating Unit (NCU)

<sup>16</sup> Această Unitate este **Direcția atragere și coordonare a asistenței tehnice externe** din cadrul Ministerului Economiei și Comerțului (<http://www.ncu.moldova.md>)

monitorizarea asistenței externe, aceste rapoarte reprezintă simple descrieri a ceea ce a fost realizat dar *nu permite autorităților guvernamentale moldovenești să tragă concluzii în ce privește eficacitatea și impactul asistenței.*

De asemenea, Manualul nu prevede proceduri de evaluare și monitorizare și nici aranjamente instituționale pentru evaluare. Se remarcă și o lipsă a unor informații de calitate venind din partea beneficiarilor asistenței TACIS. Personalul NCU și al ministerelor implicate în administrarea absorbției asistenței externe nu a trecut prin procese de training în ce privește evaluarea și monitorizarea. Această lipsă explică parțial și rezultatele precare ale acestor activități importante legate de asistența externă obținută de Republica Moldova.

Lipsește din mecanismul de evaluare și monitorizare a asistenței cel puțin următoarele elemente importante:

- o diviziune instituțională clară privind:
  - cine pregătește rapoartele;
  - cine le primește și le analizează;
  - cine este împuternicit să acționeze conform recomandărilor făcute.
- răspunsul la întrebarea: care este mecanismul, prin care rezultatele proceselor de evaluare și monitorizare intră în procesul de creare de politici și de luare de decizii politice?
- o viziune strategică internă din care ar deriva realizarea programelor de asistență și a proiectelor care fac parte din aceste programe.

Rapoartele NCU nu conțin, respectiv nu permit, o evaluare a impactului programelor de asistență. Impactul unui proiect poate fi judecat doar prin raportare la un obiectiv strategic mai larg și la felul în care

contribuie la realizarea acestuia. În măsura în care nu există o Strategie Națională de absorbție a Asistenței, este dificil de evaluat impactul programelor. Este și mai dificil de evaluat care este sustenabilitatea asistenței primite prin diferite programe, întrucât presupune măsurarea a cât de mult pot fi susținute rezultatele unui program după închiderea lui în absența continuării finanțării.

#### **d. Mecanismele puse în acțiune de către Guvernul Republicii Moldova pentru asimilarea și utilizarea constructivă a asistenței oferite de Uniunea Europeană.**

##### ***Mecanismul de evaluare TACIS – National Coordination Unit (NCU)***

Această Unitate, NCU, este situată administrativ în Ministerul Economiei și Comerțului și este responsabilă pentru monitorizarea și evaluarea tuturor proiectelor și programelor de asistență din Republica Moldova<sup>18</sup>, nu doar a celor de proveniență UE. NCU își realizează responsabilitățile de evaluare și monitorizare în colaborare cu Consiliile de Sector, conform Decretului guvernamental nr. 1499/ noiembrie 2002. Aceste Consilii sectoriale primesc rapoarte asupra progreselor diferitelor proiecte de la beneficiarii acestora. O privire critică în ce privește acest mecanism de evaluare și monitorizare este prezentată în secțiunea de mai sus (c.)

##### ***Mecanismul de implementare a Planului de Acțiuni RM-UE (PAUEM)<sup>19</sup>***

Planul de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană (PAUEM) a fost semnat la 22 februarie 2005, la Bruxelles. Conform Hotărârii Guvernului din 1 august 2005, a fost instituit un mecanism

<sup>17</sup> Un program se realizează prin intermediul unei serii de proiecte concrete dar este un ansamblu de acțiuni care are în vedere realizarea unor obiective definite

<sup>18</sup> Cu excepția împrumuturilor și asistenței umanitare, administrate de Ministerul Finanțelor.

<sup>19</sup> [http://www.mfa.md/Ro/IntegEur/relatii%20RM\\_UE.ro.html](http://www.mfa.md/Ro/IntegEur/relatii%20RM_UE.ro.html) – pagina web a MAEIE, accesată la 17 ianuarie 2006 - secțiunea referitoare la Politica Europeană de Vecinătate.

gubernamental pentru promovarea politicii de integrare europeană a Republicii Moldova în general și de coordonare a implementării acestui plan. Astfel, au fost instituite o serie de Comisii interministeriale, după cum urmează:

**1. Comisia Interministerială pentru probleme de drept și securitate.**

Ministerul coordonator al acestei Comisii a fost desemnat Ministerul Justiției. În componența ei intră reprezentanți ai următoarelor structuri guvernamentale:

- Ministerul Afacerilor Interne
- Ministerul Reintegrării
- Biroul Național Migrațiune
- Serviciul Grăniceri
- Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției
- Procuratura Generală
- Serviciul de Informații și Securitate.

**2. Comisia Interministerială pentru probleme social-economice.**

Ministerul coordonator al acestei Comisii a fost desemnat Ministerul Economiei și Comerțului. În componența ei intră reprezentanți ai următoarelor instituții de stat:

- Ministerul Finanțelor
- Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare
- Ministerul Sănătății și Protecției Sociale
- Ministerul Industriei și Infrastructurii
- Serviciul Vamal
- Serviciul Standardizare și Metrologie
- Biroul Național de Statistică
- Banca Națională a Moldovei

- Agenția de Stat pentru Proprietatea Intelectuală
- Curtea de Conturi.

### 3. Comisia Interministerială pentru probleme de infrastructură.

Această Comisie este coordonată de Ministerul Transporturilor și Gospodăriei Drumurilor, și cuprinde reprezentanți ai următoarelor structuri:

- Ministerul Industriei și Infrastructurii
- Ministerul Ecologiei și Resurselor Naturale
- Ministerul Dezvoltării Informaționale
- Administrația de Stat a Aviației Civile
- Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică
- Agenția Națională pentru Reglementare în Telecomunicații și Informatică.

### 4. Comisia Interministerială pentru probleme cultural-umanitare.

Ministerul coordonator al acestei Comisii este Ministerul Educației, Tineretului și Sportului. În componența ei intră reprezentanți ai:

- Ministerului Culturii și Turismului
- Academiei de Științe a Moldovei
- Biroului Relații Interetnice.

Monitorizarea și coordonarea sectorială a implementării Planului de Acțiuni se realizează pe baza rapoartelor lunare, trimestriale și semestriale de către ministerele coordonatoare – Ministerul Justiției, Ministerul Economiei și Comerțului, Ministerul Transporturilor și Gospodăriei Drumurilor, Ministerul Educației, Tineretului și Sportului. Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, care asigură monitorizarea generală la nivel de Guvern și stabilirea colaborării cu partenerii externi, în primul rând cu instituțiile UE.

Întrucât accesul la rapoartele celor patru Comisii este dificil și este de presupus că ele circulă dinspre ministerele responsabile direct către MAEIE, fără a fi făcute publice în mod separat, se poate presupune, că modalitatea de raportare este asemănătoare celei folosite de NCU, accentuând pe însumarea rezultatelor.

În orice caz, de la semnarea PAUEM, Republica Moldova a dat publicității unei serii de rapoarte privind implementarea Planului.

- un document care se referă la Prioritățile pe termen scurt în implementarea Planului de Acțiuni UE-Moldova (februarie 2005-martie 2006);
- un Raport intern de evaluare semestrială a implementării Planului de Acțiuni RM-UE 2005 (septembrie 2005) de 88 de pagini;
- Proiectul Raportului Anual de evaluare a implementării Planului de Acțiuni RM-UE (deocamdată doar Capitolul 2 aproape în întregime).

De remarcă, că un fenomen mai nou și salutar este acela al deschiderii către societatea civilă a posibilității de a face comentarii pe marginea proiectelor de capitole date publicității și chemarea lansată de către reprezentanții MAEIE. Este o necunoscută, cât de mult vor conta comentariile venite dinspre societatea civilă, dar este un pas înainte deschiderea, chiar și formală, a acestei posibilități.

Este dificil de spus cât de mult s-a înaintat în implementarea Planului de Acțiuni având în vedere caracterul stufos al rapoartelor. Evaluările oficialilor europeni sunt sugestive în acest sens. Șeful delegației UE în Republica Moldova, Cesare de Montis, afirma spre sfârșitul lui februarie 2006, că la un an de la semnarea Planului de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană, Comisia Europeană este satisfăcută de rezultatele atinse în realizarea prevederilor acestuia, dar mai așteaptă ca Guvernul de la Chișinău să întreprindă acțiuni



concrete în domeniul drepturilor omului, combaterii corupției și să realizeze reforma în justiție. Comentariul autorului comunicatului de presă respectiv, era că subiectele vizate de Ambasadorul european nu se regăsesc, însă, printre prioritățile Guvernului pentru anul 2006, anunțate de șeful diplomației moldovenești, Andrei Stratan.<sup>20</sup> Excelența sa afirma că în 2006 autoritățile moldovenești își vor orienta eforturile spre consolidarea democrației și statului de drept, crearea unui climat investițional favorabil, obținerea regimului de comerț asimetric cu UE, inițierea dialogului privind simplificarea regimului de vize cu UE și asigurarea securității energetice a Republicii Moldova.

Sunt cel puțin două remarci de făcut aici: (1) prioritățile identificate de cele două părți nu sunt neapărat diferite, întrucât respectarea drepturilor omului presupune consolidarea democrației, iar combaterea corupției presupune întărirea statului de drept; (2) este de apreciat faptul că autoritățile moldovene afirmă că au priorități clare și care diferă de cele enunțate de autoritățile europene, iar aceasta înseamnă că guvernării moldovene au o agendă proprie care derivă din propria percepție și evaluare a realităților din Republică.

În interviul cu fostul negociator-șef al României în relația cu UE, Vasile Pușcaș, domnia sa remarcă următoarele: „În timp ce grupul de la Vișegrad a folosit fondurile de preaderare pentru infrastructură și dezvoltarea instituțiilor de piață, România a împărțit și cheltuit fondurile – 70% pentru dezvoltare democratică și 30% pentru dezvoltarea instituțiilor de piață și a infrastructurii, între 1993-2000. Din 2000 procentele au fost inversate.” Ideea pe care o transmite este că, probabil, o orientare prioritară spre obiective economice primordial mai din timp ar fi făcut bine României. Analog, considerarea ca prioritară a unor obiective economice de către guvernării de la Chișinău ar putea fi benefică.

<sup>20</sup> <http://politicom.moldova.org/stiri/rom/9975/> Publicat la: 23 Februarie 2006. Reporter MD



# Variantele de optimizare a practicilor și politicilor Republicii Moldova de utilizare constructivă a ofertei asistențiale a UE



Analiza va urmări în continuare care sunt variantele, în viziunea autoarei, în ce privește căile de urmat în vederea optimizării practicilor și politicilor RM de a se folosi de asistența UE în următorii ani. În acest scop, voi urmări variantele identificate în capitolul II, referitor la Perspectiva abordării temei.

### **Varianta 1:**

Adoptarea de către autoritățile moldovene a ceea ce am numit Strategia Dependentei, în care opțiunea fundamentală ar fi, pur și simplu, maximizarea finanțărilor dinspre Uniunea Europeană.

În acest cadru, decidenții de la Chișinău ar opta pentru o rezolvare circumstanțială a problemelor imediate și optimizarea practicilor și politicilor sale ar fi orientată doar spre mai buna gestionare și maximizarea finanțărilor și sprijinului din partea UE. Autoritățile guvernamentale moldovene ar adopta o atitudine pasivă și ar accepta ce i se oferă fără a face cereri bazate pe priorități identificate și derivate din nevoile de durată medie și lungă ale Moldovei. În cadrul acestei variante, autoritățile ar putea să adopte politici și să încurajeze practici pentru a optimiza utilizarea fondurilor UE și asistență tehnică în acord cu elementele descrise în Caseta 1.

Într-o anumită măsură, autoritățile guvernamentale moldovene au tins spre această strategie până de curând. Una din concluziile

analizei realizate de Atos Origin este că „asistența tinde să fie programată în acord cu strategia țării donoare sau o strategie regională și doar vag aliniată unor documente de planificare internă a Moldovei.”<sup>1</sup> Donorii au agenda lor și propriile obiective strategice atunci când fac donații în anumite direcții și arii de activitate. Republica Moldova are câteva obiective strategice conform unor planuri asumate: SCERS, MDG, APC, Planul de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană. Iată ce spun doi economiști moldoveni:

“în stocurile guvernului Tarlev-2 găsești un pachet destul de impunător de strategii pe termen mediu, inclusiv Strategia Creșterii Economice și Reducerii Sărăciei (2004-2006) și Planul de Acțiuni Republica Moldova - Uniunea Europeană (2005-2007). Deocamdată aceste documente sînt percepute ca declarații de intenții ale Guvernului pentru realizarea reformelor structurale într-un spectru foarte larg de domenii.”<sup>2</sup>

#### **Caseta 1**

Elemente de politici care vizează optimizarea utilizării asistenței UE:

- Conturarea unei gândiri coerente privind prioritățile eligibile pentru finanțarea de la UE și formarea de echipe specializate în acest domeniu; România a folosit în mare parte anarhic fondurile de preaderare prin statele membre (tot felul de interese particulare au intervenit în proces).
- Dezvoltarea capacității de a gestiona fonduri, de a absorbi fonduri – din 2007 fondurile disponibile prin ENPI; fructificarea acestor fonduri pentru că ENP oferă perspectiva intrării în piața unică
  - dezvoltarea a tot ceea ce înseamnă exercițiu de programare a fondurilor permise, pornind de la realizarea fișelor de proiect

<sup>1</sup> Raportul Atos Origin, p.3.

<sup>2</sup> G. Șelari, A. Gudim – „Zborul la nivelul firului ierbii al economiei moldovenești” - ADEPT e-journal, an. IV, nr. 67, 1-14 februarie 2006

#### Caseta 1

până la implementarea proiectelor și realizarea rapoartelor de monitorizare; realizarea unei fișe bune de proiect este deja un pas extrem de important;

- creșterea capacității administrative de a implementa proiecte ;
- adoptarea unor comportamente de reacție promptă la oportunitățile de proiecte oferite prin ENP și de respectare a termenelor agreate<sup>3</sup>.

■ Dezvoltarea capacității de co-finanțare (prefinanțare) a proiectelor importante.

■ Crearea unui sistem coerent de implementare, comunicarea inter-ministerială, coordonarea inter-instituțională pentru absorbția finanțării; realizarea unui dialog inter-instituțional într-o manieră simplificată, fără prea multe comitete și intermediari.

Există deci o auto-percepție în Republica Moldova potrivit căreia documentele existente nu reprezintă documente care să aibă toate elementele caracteristice unei strategii.

În ce privește asimilarea asistenței externe venite dinspre UE, ar fi util ca autoritățile Republicii Moldova să elaboreze un document de Strategie Națională de Asistență (SNA) care să reflecte care sunt prioritățile guvernării de la Chișinău, încercând un efort de a integra scopurile și obiectivele strategiilor existente și de a clarifica ordinea priorităților. Altfel, există riscul ca finanțările venite de la UE să aibă o eficiență scăzută și un impact imprevizibil. Ar fi util ca documentele strategice să prevadă clar scopurile, obiectivele, prioritățile, operaționalizarea obiectivelor, activități și acțiuni concrete, cu responsabilități concrete ale unor actori ai administrației, însoțite de resursele necesare pentru implementare și de un calendar corespunzător.

<sup>3</sup> Un exemplu recent dat de una din persoanele intervievate: lipsa de promptitudine a părții moldovene în a răspunde cerințelor de implementare a Planului de Acțiuni: nu au fost numite persoanele din partea moldoveană care să asigure secretariatele tehnice comune pentru implementarea Programelor de Vecinătate (cu sediul la Iași).

Recomandările Raportului Atos Origin sunt următoarele:

- Guvernul și NCU să realizeze o Strategie Națională de Asistență pe 5 ani pe care o consideră mai adecvată decât programul de 2 ani utilizat în prezent;
- NCU să fie direct corelată cu Strategia Națională de implementare a PAUEM<sup>4</sup>;
- SNA ar trebui să fie astfel proiectată, încât să conducă la realizarea unor obiective strategice mai largi cum ar fi Strategia de Implementare a PAUEM.

Rapoartele anuale ar trebui să fie astfel concepute încât să răspundă acestei dimensiuni. De fapt, SNA-PAUEM reprezintă cadrul cel mai bun pentru gândirea unei SNA și față de care ar putea fi și evaluat impactul asistenței. „Guvernul nu ar trebui să evalueze impactul asistenței prin prisma satisfacției sau insatisfacției donatorilor externi pentru performanțele obținute, ci prin prisma măsurii în care Guvernul își atinge scopul strategic.”<sup>5</sup>

Raportul Atos Origin face, de fapt, o pledoarie implicită pentru depășirea stadiului de Strategie a Dependentei și pentru adoptarea de către RM a Strategiei Independentei, de care mă voi ocupa în secțiunea următoare (Varianta 2).

Orientarea exclusivă pe finanțări și ajutoare (deci adoptarea Variantei 1) are însă o serie de dezavantaje pentru statul moldovean, în sensul că i-ar perpetua slăbiciunea pe următoarele coordonate:

- ar întări fenomenul corupției;
- ar cantona Republica Moldova în subdezvoltare economică;
- ar contribui la slăbirea structurilor instituționale de stat, deja vulnerabile;

---

<sup>4</sup> Planul de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova.

<sup>5</sup> Raportul Atos Origin, p.12.

- ar contraveni intențiilor UE, care oferă asistență externă nu ca pe o “compensare” pentru neasigurarea perspectivei europene ci ca pe o șansă oferită statelor care vor să fructifice această oportunitate spre dezvoltare autonomă cu perspective de relaționare inter-dependentă cu UE;
- ar elimina perspectiva unei posibile viitoare atractivități a Republicii Moldova pentru Transnistria (pentru care o dezvoltare durabilă a Republicii ar putea constitui un argument puternic de apropiere benevolă);
- ar perpetua dependența Republicii de forțe externe și ar menține țara într-o stare neconformă cu Declarația sa de Independență din 1991.

**Varianta 2:**

Adoptarea de către autoritățile moldovene a Strategiei Independenței, în care Republica Moldova se orientează ferm, persistent și irevocabil către Uniunea Europeană, cu scopul final de a deveni membră a UE.

Într-un anumit sens aceasta ar fi unica variantă care ar fi în consonanță cu scopurile declarate la 1991 prin însăși Declarația de Independență a Republicii Moldova. Ea ar consta în adoptarea opțiunii fundamentale de a adera într-o perspectivă mai apropiată sau mai îndepărtată de timp la Uniunea Europeană. O asemenea strategie este proactivă și presupune un efort suplimentar din partea guvernării de la Chișinău, de formulare a unor priorități macropolitice, de conturare a unei strategii ample în cadrul căreia obținerea de asistență ar fi pusă în slujba realizării scopului aderării la UE și a realizării unei reforme de fond a structurilor economice și administrative a Republicii Moldova.

Desigur, elementele descrise mai sus, în Varianta 1, ar rămâne valabile în ce privește elementele descrise în Casetă 1 de mai sus. În

plus, ar putea să folosească experiența țărilor care au avut dificultăți în adoptarea unei strategii pro-active și care au reușit să se înscrie pe orbita procesului de aderare europeană.

Republica Moldova ar putea învăța din greșelile României:

- orientându-se spre fixarea unor obiective clare pe termen lung, nu conjuncturale; aceasta ține pe de o parte de statornicia și persistența asumării obiectivului de a deveni membru UE într-o perspectivă mai lungă; ar presupune realizarea unei Strategii Naționale de Asistență pentru coordonarea eforturilor și utilizarea cu maxim de beneficiu a asistenței UE pornind de la dezideratul major al aderării;
- fixându-și ca obiectiv aderarea la UE în cunoștință de cauză: informându-se constant și informându-și și cetățenii asupra structurilor, politicilor, instituțiilor și practicilor UE, asupra procesului și consecințelor procesului de apropiere de UE; înțelegând dimensiunea sacrificiilor care se vor face odată cu procesul de aderare dar și perspectivele beneficiilor de pe parcurs și mai ales ulterioare;
- menținând un contact direct și constant cu reprezentanții autorităților române care au fost implicate în procesul de negociere și aderare pentru a învăța din experiența românească.

Este important ca în varianta alegerii Strategiei Independenței, autoritățile moldovene să accepte și să acționeze pro-activ în vederea:

- preluării și aplicării acquis-ului UE; România a oferit Republicii Moldova tot acquis-ul tradus, tocmai pentru a indica importanța sa întru atingerea obiectivului maximal de aderare la UE, dar și pentru a diminua



efortul imens al traducerii acquis-ului;<sup>6</sup>

- respectării criteriilor politice de la Copenhaga;
- alinierii Republicii Moldova la politicile europene, acolo unde se poate (de pildă, la pozițiile și declarațiile PESCE).

Faptul că începând cu sfârșitul anului 2004 relațiile moldo-române s-au îmbunătățit semnificativ este îmbucurător în această perspectivă. Alături de programele de asistență descrise pe larg în Capitolul III al prezentului studiu, putem remarca o tendință proactivă pe linia colaborării la nivel înalt între România și Moldova. Ca un exemplu relativ recent, Premierul român Călin Popescu-Tăriceanu și primul-ministru al Republicii Moldova, Vasile Tarlev, au semnat în noiembrie 2005 o scrisoare comună adresată președintelui Comisiei Europene Jose Manuel Durao Barroso, prin care solicită asistență financiară pentru dezvoltarea de proiecte comune în domeniul cooperării transfrontaliere. Cei doi șefi de Guvern solicită sprijin financiar din partea Comisiei Europene pentru realizarea unei rețele comune, care ar crește independența Republicii Moldova în ceea ce privește alimentarea cu energie electrică. A fost solicitată finanțare pentru construirea de rețele de interconectare în domeniul energiei electrice între Suceava-Bălți,<sup>7</sup> între Falciu-Gotești<sup>8</sup> și pentru construirea conductei de gaze Drochia-Ungheni-Iași. Cei doi prim-miniștri consideră că “implementarea acestor proiecte va crește în mod semnificativ nivelul de integrare regională în domeniul energetic” și va “îmbunătăți nivelul de securitate energetică în regiune.”<sup>9</sup>

<sup>6</sup> “Faptul că România poate ajuta Republica Moldova să însușească rapid “acquis comunitaire” și să facă “advocacy” pentru integrarea europeană a acesteia este un atu greu de subestimat” apreciază analistul politic Igor Boțan în articolul *Concepții noi ale politicii externe și securității naționale* (ADEPT e-journal, an. IV, nr. 67, 1-14 februarie 2006)

<sup>7</sup> Cost estimat 35,1 milioane de euro.

<sup>8</sup> Cost estimat pentru implementarea proiectului pe teritoriul Republicii Moldova este estimat la 3 milioane de dolari USD, în condițiile în care în România construcția acestei linii a fost finalizată.

<sup>9</sup> Guvernul României - Biroul de presă - 16.11.2005

În cadrul interviurilor realizate cu o serie de reprezentanți guvernamentali români am adresat întrebarea: „Ar fi bine ca RM să se orienteze prioritar către România pentru sprijin în ce privește apropierea de structurile europene? Dacă da, de ce?” Varietatea și consistența răspunsurilor, care au fost unanim pozitive, este prezentată sintetic mai jos, în Caseta 2.

Alături de acest sprijin, autoritățile moldovene au nevoie de mult curaj și dedicație pentru adoptarea Strategiei Independenței. Dar până acum, de la semnarea Planului de Acțiuni, guvernării moldovenei dau dovadă de tenacitate în urmărirea scopului aderării la Uniunea Europeană – cel puțin așa se poate constata din afara țării, urmărind modul în care se fac raportările (inclusiv realizarea unui raport interimar în ce privește implementarea PAUEM, în toamna lui 2005 nesolicitat de către UE). Este în proces de constituire o nouă concepție a politicii externe a Republicii Moldova<sup>10</sup> - sintetic prezentată în Alocuțiunea Președintelui Voronin în fața corpului diplomatic acreditat în Republica Moldova (Chișinău, 27 ianuarie 2006), din care citez:

„Cînd noi afirmăm că opțiunea europeană este, înainte de toate, o sarcină ce ține de modernizarea internă a Moldovei, de modernizarea ei juridică, economică și politică, în nici un caz nu înseamnă că ea este determinată de vreun gen de euroscepticism sau de încercarea de a ieși cumva basma curată, în cazul în care acordarea pentru țara noastră a calității de membru efectiv și cu drepturi depline al Uniunii Europene va fi amînată pentru o perspectivă îndepărtată.”<sup>11</sup>

<sup>10</sup> În conformitate cu decretele prezidențiale nr. 374-IV din 22.12.2005 și nr. 414-IV din 16.01.2006, pînă la 1 martie 2006 două comisii naționale formate din înalți demnitari de stat urmează să elaboreze Concepția securității naționale și Concepția politicii externe a Republicii Moldova. Documentele respective urmează să le substituie pe cele adoptate acum 11 ani prin hotărârile Parlamentului nr. 445-XIII din 5.05.1995 și nr. 368-XIII din 8.02.1995. Igor Boțan în articolul *Concepții noi ale politicii externe și securității naționale* (ADEPT e-journal, an. IV, nr. 67, 1-14 februarie 2006)

<sup>11</sup> ALOCUȚIUNEA Domnului Vladimir VORONIN, Președintele Republicii Moldova, în fața corpului diplomatic acreditat în Republica Moldova (Chișinău, 27 ianuarie 2006) <http://www.president.md/press.php?p=1&s=3681&lang=rom>

De asemenea, se lucrează la Strategia de Integrare Europeană a Republicii Moldova. În cadrul Ședinței Comisiei Naționale pentru Integrare Europeană<sup>12</sup> Ministrul Afacerilor Externe și al Integrării Europene s-a referit la necesitatea elaborării unui Program de implementare a Planului de Acțiuni, iar Primul ministru a solicitat ministerelor coordonatoare prezentarea în decurs de 20 de zile a programelor sectoriale privind îndeplinirea prevederilor Planului de Acțiuni.” Toate acestea sunt semne ale unor preocupări în direcția unei atitudini pro-active a guvernanților moldoveni, a unei Strategii a Independenței. Rămâne de văzut cum vor evolua lucrurile în continuare.

## Caseta 2

De ce ar fi bine ca Republica Moldova să se orienteze prioritar către România pentru sprijin, în procesul de apropiere de Uniunea Europeană?

Pentru că:

- România este singurul stat viitor UE care va avea graniță cu Republica Moldova, iar pentru UE relațiile de bună vecinătate contează mult; fondurile de care statele din vecinătatea UE beneficiază prin intermediul ENPI vizează tocmai acest obiectiv: întărirea legăturilor țărilor membre cu vecinii.<sup>13</sup>
- România va deveni țară donatoare odată cu intrarea sa în UE; aceasta presupune, printre altele, și funcționarea unui Oficiu de Asistență pentru Dezvoltare; acesta a fost deja înființat și de el se ocupă MAE; scopul acestui Oficiu este de a oferi asistență bilaterală acelor state din afara UE care au cea mai mare nevoie – în special, în vederea realizării MDG (UN); SCERS din R Moldova, de pildă, ar putea fi conectată la acest Oficiu și la programele sale;

<sup>12</sup> ADEPT e-journal, an. IV, nr. 68, 15-28 februarie 2006

<sup>13</sup> Observație pertinentă a unei persoane intervievate: deocamdată nu există o relație structurată între România – Republica Moldova pe coordonatele ENP; pe de altă parte, la Bruxelles există așteptări în acest sens: se așteaptă o colaborare și cooperare România – Republica Moldova.

## Caseta 2

- relația Republicii Moldova cu UE nu va fi o relație simplă Chișinău – Bruxelles, ci o relație Chișinău – București – Bruxelles – datorită proximității; pentru că UE are interesul de a finanța prioritar proiecte regionale / infrastructură, transport, conducte, rețele de transport electric etc. cu beneficii comune;<sup>14</sup> la fel cum România a intrat în UE prin Ungaria, așa și Moldova va avea acces la piața unică prin România; proximitatea geografică este foarte importantă în ce privește: dezvoltarea infrastructurii, dezvoltării rutelor de transport terestru, comerțului cu țările UE pe uscat – și în final, accesul la piața unică;<sup>15</sup>
- România are cea mai proaspătă memorie a aderării (urmând să fim cei mai recent intrați, alături de bulgari)
- România a fost considerat un stat-problemă și toată procedura de aderare a fost dificilă pentru România și cetățenii români; deci România a trecut, într-un anumit fel, prin procesul de aderare; și RM poate fi considerată un stat-problemă, al cărui proces de aderare este și mai problematic.
- România este singura țară care a pledat, pledează și va pleda constant pentru cauza Republicii Moldova în diverse structuri ale UE.

<sup>14</sup> Altă observație pertinentă: exercițiul de programare în comun cu România a demarat la începutul anului 2006; colaborarea nu merge ușor; dacă nu se realizează proiecte bune împreună până la sfârșitul acestui an se pierd și finanțările României și finanțările RM.

<sup>15</sup> Ca dovadă și Programele de vecinătate 2004-2006 de cooperare transfrontalieră cu finanțare Tacis CBC pentru partea moldoveană și cu finanțare PHARE CBC pentru partea română. Din 2007 aceste programe de cooperare transfrontalieră vor beneficia de noi instrumente de finanțare – pentru partea moldoveană va fi ENPI și pentru România, ca țară membră, va fi ERDF (Fondurile de Dezvoltare Regională).

# Republica Moldova și perspectivele relației cu Uniunea Europeană



Întrucât adoptarea Strategiei Independenței este legată de un angajament ferm și pe termen lung al autorităților de la Chișinău pe linia apropierii de Uniunea Europeană, este util să punctăm câteva elemente legate de acest subiect. Parte din aceste elemente au fost menționate în interviurile realizate pentru acest studiu. Le voi expune succint în continuare.

■ Republica Moldova va fi un vecin direct al UE după aderarea României, iar aderarea ei chiar dacă nu este garantată, nu este exclusă. De remarcat faptul că, în conformitate cu Articolul 49 din Tratatul de la Nisa, Republica Moldova, spre deosebire de majoritatea țărilor cuprinse în Politica de Vecinătate, este țară europeană și are dreptul să candideze pentru a deveni membră a Uniunii Europene. Semnale de încurajare și sprijin diplomatic în acest sens sunt prezente în documente ale unor instituții europene importante precum Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei. Iată ce se scrie într-un document recent.

*“27. However, despite the fact that it sets really tough tasks to the Moldovan authorities for the coming years, the Action Plan does not contain any specific commitment on the side of the European Commission for future Moldovan membership in the EU. It only goes as far as raising the rather vague perspective of “moving beyond cooperation to a*

*significant degree of integration". Yet Moldova is an integral part of Europe, both geographically and historically. It was unable to submit its request for membership at the same time as Romania and Bulgaria, but it could legitimately have done so (subl. LP). This relatively short political hiatus must not be to Moldova's detriment. It is a part of Europe."*<sup>1</sup>

- O variantă care ar putea fi luată în considerare de decidenții de la Chișinău ar fi următoarea: o asociere pe termen lung adoptată ca obiectiv strategic (asemănător Turciei) și ca parte a obiectivului final de aderare.
- Republica Moldova se poate aștepta la noi condiții de aderare. În procesul său de aderare, România a pledat pentru a nu fi schimbate criteriile de aderare pentru nici una din cele 12 țări candidate (din care 10 au intrat în 2004). În ce privește Republica Moldova, probabil, că UE va adopta un nou Tratat în care condițiile de aderare care au fost valabile pentru România, nu vor mai fi regăsite ca atare, ca și condiții de aderare a noilor țări.<sup>2</sup>
- Orizontul de timp al aderării Republicii Moldova va fi, probabil, unul lung, deși nu se poate preciza cât de lung. Trebuie remarcat că valurile de extindere ale CE/UE s-au produs la intervale mari de timp (câte 10 ani) – cel puțin în cazul ultimelor două (1973, 1981, 1986, 1995, 2004) și, în genere, s-au produs în grupuri. Există și excepții: Grecia care a intrat singură în CE (1981) și care a intrat ca fiind cea mai puțin dezvoltată dintre membrele de până atunci ale CE. Având în vedere prospectele unui proces de lungă durată, este necesară multă perseverență, consecvență și constanță în acțiunile Republicii Moldova în direcția UE.

<sup>1</sup> APCE. Functioning of democratic institutions in Moldova. Doc. 10671. 16 September 2005.

<sup>2</sup> Modul și condițiile de aderare la Comunitatea Europeană, ulterior Uniunea Europeană, s-au modificat substanțial de la prima extindere din 1973 și până azi, datorită schimbărilor din interiorul CE/UE dar și a diferențelor dintre țările candidate.

■ UE indică o preocupare pro-activă față de Republica Moldova în ultimul an.<sup>3</sup> Tocmai de aceea, consider că ar fi bine ca Republica Moldova să convingă Uniunea Europeană, că este fundamental interesată de apropierea sa de UE nu ca mijloc de rezolvare a problemei separatismului nistrean, ci pentru că aderarea la UE este un scop strategic al Republicii Moldova. Și acest lucru se poate face prin fapte, prin îndeplinirea priorităților agreate de comun acord în PAUEM. Eforturile în această direcție vor fi categoric apreciate de reprezentanții UE, indicând că RM este un partener valabil și de nădejde, cu care poate trata eficient. Nu este vorba despre o „decuplare”<sup>4</sup> a problemei transnistrene de restul problemelor RM, ci doar de un angajament față de UE asumat ca scop fundamental.<sup>5</sup>

■ Este importantă coordonarea eforturilor de întărire a contactelor Republicii Moldova cu toate instituțiile europene cu putere de decizie în ENP: Comisia UE, Consiliile de miniștri UE, Parlamentul European, Consiliul European. Relațiile dintre aceste instituții sunt în schimbare și este importantă adaptarea permanentă a acțiunilor politice moldovenești la aceste schimbări. Un exemplu elocvent este cel al creșterii puterii Parlamentului. Iată ce stă scris într-un recent document în acest sens:

„[*The European Parliament*]

*17. Points out emphatically that Parliament, as budgetary authority, is involved under the codecision procedure in financing the ENP through the newly*

<sup>3</sup> Interviu cu Nicu Popescu: ”O opozitie inexistentă și o guvernare tentată să controleze tot mai mult” (15 Feb 2006) <http://www.garda.com.md/71/interviu/>

<sup>4</sup> Expresie folosită în studiul asupra problemei Transnistriei realizat de Institutul Social Democrat „Gh Șincai” în septembrie 2005.

<sup>5</sup> O serie de autori moldoveni (Nicu Popescu, Oazu Nantoi ș.a.) atrag atenția asupra faptului că autoritățile moldovenești contribuie ele însele la întreținerea comerțului transnistrean ilegal. Pentru a arăta consecvență în acțiuni, statul moldovean ar trebui să arate maximum de interes în eliminarea tuturor factorilor care întrețin acest comerț ilegal.

*established European neighbourhood and partnership instrument (ENPI); calls therefore on the Commission not to separate the ENP's policy priorities from its financing through the ENPI and the allocation of budget resources, but to determine them transparently and with the participation of Parliament, having regard, in particular, to the definition of the multi-annual programmes and country strategy papers; calls on the Commission to find ways to permit the interconnection of the various instruments of external action;*

*18. Calls on the Commission to avoid bureaucratizing the whole ENP process and to fully consult and involve not just the Council but also Parliament when developing the time-frames and content of future action plans;”<sup>6</sup>*

- Republica Moldova este o unitate de management mică, cu o economie care nu poate prezenta riscuri/amenințări pentru membri, și unde raportul efecte/eforturi este, teoretic, rezonabil. De ea, Republica Moldova ar putea fi o poveste de succes pentru Uniunea Europeană.

Studiul de față și-a propus să răspundă la întrebarea: Ce ar fi bine să facă Republica Moldova pentru a optimiza utilizarea constructivă a asistenței UE? Un răspuns parțial se regăsește în Caseta 1 (*Elemente de politici care vizează optimizarea utilizării asistenței UE*), la pagina 21. Un alt răspuns parțial se regăsește în Caseta 2 (*De ce ar fi bine ca Republica Moldova să se orienteze prioritar către*

---

<sup>6</sup> European Parliament FINAL A6-0399/2005 (7.12.2005) REPORT on the European neighbourhood policy



*România pentru sprijin în procesul de apropiere de Uniunea Europeană?*), la pagina 26. Consider că răspunsul complet se regăsește în adoptarea consecventă a ceea ce am numit Strategia Independenței pe care am prezentat-o în ultima parte a lucrării și aceasta depinde de autoritățile moldovene legitime, dar și de cetățenii Republicii Moldova.

## Bibliografie și referințe

### Documente

- \*\*\* ACORD DE PARTENERIAT ȘI COOPERARE între Comunitățile Europene și Statele lor membre, de o parte, și Republica Moldova, de altă parte.
- \*\*\* ALOCUȚIUNEA Domnului Vladimir VORONIN, Președintele Republicii Moldova, în fața corpului diplomatic acreditat în Republica Moldova (Chișinău, 27 ianuarie 2006)
- \*\*\* Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei. APCE. *Functioning of democratic institutions in Moldova*. Doc. 10671.16 September 2005
- \*\*\* Comisia UE - Brussels, 22 November 2005. SEC(2005) 1521. COMMUNICATION TO THE COMMISSION. Implementing and promoting the European Neighbourhood Policy
- \*\*\* C O N C E P Ț I A politicii externe a Republicii Moldova
- \*\*\* European Parliament FINAL A6-0399/2005 (7.12.2005) REPORT on the European neighbourhood policy
- \*\*\* Institutul European din Romania ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA – ÎNTRE POLITICA EUROPEANĂ DE VECINĂTATE ȘI PERSPECTIVA EXTINDERII UNIUNII EUROPENE (ianuarie 2006)
- \*\*\* Institutul "Ovidiu Șincai" – Transnistria. Evoluția unui conflict înghețat și perspective de soluționare. București, septembrie 2005.
- \*\*\* Parlamentul European -on the European neighbourhood policy-7.12.2005 Committee on Foreign Affairs. Rapporteur: Charles Tannock
- \*\*\* PROGRAMUL PHARE CBC 2004 – 2006
- \*\*\* Planul de acțiuni UE – Moldova (website MAEIE)
- \*\*\* Prioritățile pe termen scurt în implementarea Planului de Acțiuni UE-Moldova (februarie 2005-martie 2006)
- \*\*\* Raport de evaluare a implementării Planului de Acțiuni UE-RM pentru ianuarie – decembrie 2005
- \*\*\* Strategia UE-RM 2004-2006
- \*\*\* TACIS Cross-Border Cooperation: Strategy Paper and Indicative Programme 2004-2006 – document adoptat de Comisia Europeană la 21 noiembrie 2003.

# Bibliografie

## Jurnale, studii, analize

\*\*\* ADEPT e-journal

**Atos Origin.** "MONITORING AND EVALUATING EXTERNAL ASSISTANCE PROGRAMMES". EC Framework Contract "Support to the Co-ordinating Unit - Moldova": Contract No: 2005/106713 – Lot No 7. Project funded by the EC

**Boțan, Igor** „Conceptii noi ale politicii externe și securității naționale” ADEPT e-journal, an. IV. 2006. 1-14 febr. (Nr. 67)

\*\*\* *EXPERT GRUP - Remarci și propuneri generale EXPERT GRUP la Raportul de evaluare a implementării Planului de Acțiuni UE-RM pentru ianuarie – decembrie 2005 (Capitolele 2.1, 2.5, 2.7).*

**Gasparini, Alberto** – „Cross-Border Cooperation in the Bakan Danube Area The SWOT Analysis as a Comparative Tool for Transferring Best Practices” (ISIG, Council of Europe, September 2005)

**Gheorghiu, Valeriu** - "Stabilizarea Republicii Moldova – vecinătate sau asociere la UE" (Chisinau, nov.05)

**Gheorghiu, Valeriu** - "EU-Moldova Action Plan: Negotiations and Implementation" (Yerevan, nov. 05)

**Gotisan, Iurie  
Karina Kostrzewa,**

**Eugen Osmochesc** - Polish best practices on European integration process – recommendations for Moldova Warsaw, June 2005 (Center for Social and Economic Research, Warsaw. Studz no. 302)

**Popescu, Nicu** - "Transformarea Europei si Republica Moldova" (MOLDOVA AZI. INVESTIGATII)

\*\*\* Interviu cu **Nicu Popescu**: "O opozitie inexistentă și o guvernare tentată să controleze tot mai mult" (15 Feb 2006)

**Popescu, Liliana** - „Extinderea Uniunii Europene. Beneficii pentru membri și vecini” – lucrare prezentată la conferința "Neighboring NATO and the EU: Policy implications for Moldova's security and European Aspirations" organizată de Centrul Pro Marshall, Republica Moldova, NATO Public Diplomacy Division, Friedrich Ebert Stiftung și Ambasada României din Republica Moldova (Chișinău, Nov. 14 – 15, 2005)

**Șelari, G. și Gudim A.** – „Zborul la nivelul firului ierbii al economiei moldovenești” - ADEPT e-journal, an. IV. 2006. 1-14 febr. (Nr. 67).

**Timmermann, Heinz** - "From Visions to Actions. The Future of EU-Russia Cooperation." Development and Peace Foundation Policy Paper no.22, Octombrie 2004

#### **Site-uri electronice**

<http://www.azi.md/news?ID=35232>

[http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/Local\\_and\\_Regional\\_Democracy\\_new/Documentation/Library/Transfrontier\\_Cooperation/sofia\\_speech\\_gasparini.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/Local_and_Regional_Democracy_new/Documentation/Library/Transfrontier_Cooperation/sofia_speech_gasparini.pdf)

<http://www.garda.com.md/71/interviu/>

<http://europa.eu.int/comm/world/enp/>

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/programmes/index.htm>

[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/moldova/](http://europa.eu.int/comm/external_relations/moldova/)

[http:// www.fisd.ro](http://www.fisd.ro)

<http://www.ier.ro>

<http://www.ipp.md>

[http://www.mie.ro/Pdr/Romana/mdp\\_mie\\_ro/coop\\_transfront/2004\\_2006/RoMo/info\\_general.pdf](http://www.mie.ro/Pdr/Romana/mdp_mie_ro/coop_transfront/2004_2006/RoMo/info_general.pdf)

<http://www.president.md/press.php?p=1&s=3681&lang=rom>

<http://politicom.moldova.org/>

<http://www.mfa.md/Ro/>

<http://www.ncu.moldova.md/>