

ip Institutul de Politici Publice



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

LECTȚII EUROPENE

Experiența Poloniei și oportunități pentru Moldova

Culegere de analize de politici publice

Această publicație se bazează pe proiectul Burse pentru Analize de Politici Publice (Fellowships for Moldovan Policy and Opinion Makers) finanțat de către Ministerul Afacerilor Externe al Poloniei



Editor:

Piotr Kazmierkiewicz

Autori:

Cristina Gherasimov, Victor Nichituș, Margareta Mămăligă, Marcel Spătari, Mircea Eșanu, Sergiu Navin, Mihail Peleah, Alexei Timofti

Coordonatori de proiect:

Cătălina Barbăroșie, Justyna Frelak

Opiniile exprimate în această publicație aparțin autorilor și nu reflectă poziția Institutului de Afaceri Publice, Institutului de Politici Publice sau a finanțatorilor.

© Institutul de Politici Publice

© Edutura ARC

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

Lecții europene. Experiența Poloniei și oportunități pentru Moldova:

Culeg. de analize de politici publice/ Inst. de Politici Publice; coord. de proiect: Cătălina Barbăroșie, Justyna Frelak. – Ch.: Arc, 2007 (Tipogr. Grafema Libris).

- 122 pag.

ISBN 978-9975-61-151-0

32(4+478)(082)

Prefață

Ultimii ani au fost caracterizați prin consolidarea dialogului politic și a relațiilor dintre Moldova și Uniunea Europeană. În acest context, Moldova este abordată prin prisma Politicii Europene de Vecinătate, lansată de Comisia Europeană în mai 2004 ca răspuns la extinderea UE spre est și necesitatea evitării unei noi divizări a Europei. În februarie 2005 Moldova a semnat Planul de Acțiuni Moldova-UE, un document politic prin care Moldova își asumă obligațiunea inițierii și promovării unor reforme democratice pentru o integrare treptată în structurile economice și sociale ale UE. Acest document politic pune, de asemenea, accent pe contactele interumane care vin să intensifice transferul de cunoștințe, experiență și abilități în elaborarea și implementarea politicilor de la statele UE spre vecinii din est.

Totodată, ca urmare a aderării la Uniunea Europeană, Polonia și-a concentrat eforturile politicii externe spre consolidarea relațiilor cu vecinii estici. În acest context, Moldova a intrat în vizorul politicii externe a Poloniei și a devenit o prioritate în direcționarea fondurilor de asistență externă a Poloniei (PolishAid). Asistența externă oferită de Ministerul Afacerilor Externe a Poloniei vine să susțină procesele de consolidare a democrației și societatea civilă în statele în tranziție. Proiectul „Burse pentru analize de politici publice” a fost lansat de către Institutul de Afaceri Publice din Varșovia și Institutul de Politici Publice din Chișinău în contextul ajutorului pentru dezvoltare oferit de Polonia. Obiectivul acestui proiect este de a transfera Republicii Moldova experiența Poloniei în materie de politici în domenii aferente perioadei de tranziție. Prin intermediul proiectului au fost selectați opt tineri specialiști din diverse medii care au fost instruiți în scrierea analizelor profesionale de politici publice, au studiat politicile, instituțiile și legislația Poloniei și au venit cu propuneri și recomandări de politici pentru Moldova. Acest volum prezintă documentele pregătite de participanții la proiectul „Burse pentru analize de politici publice”.

Documentele analitice prezentate în acest volum sunt rezultatul evaluării legislației, a politicilor publice promovate de Guvernul Moldovei, a dezbaterilor publice organizate anterior precum și a unor interviuri organizate în Moldova și Polonia. Experiența Moldovei în abordarea problemelor de libertate media, politică externă, vize, politici sociale, politici anti-corupție precum și regimul comerțului extern a fost confruntată cu experiența relevantă a Poloniei și au fost prezentate recomandări în baza lecțiilor învățate nu doar din succesele ci și insuccesele Poloniei în perioada de tranziție. Analizele au fost prezentate în cadrul unui seminar organizat la Chișinău, unde au fost invitați reprezentanți ai Ambasadei Poloniei la Chișinău, Guvernului, Parlamentului, partidelor politice, mijloacelor de informare în masă, și a organizațiilor non-guvernamentale.

Cuprins

| | |
|--|----|
| Campanii de informare privind aderarea la UE: Experiența Poloniei și României. <i>Cristina Gherasimov</i> | 5 |
| Introducere..... | 5 |
| Descrierea problemei..... | 6 |
| Opțiuni / Alternative..... | 8 |
| Opțiunea 2: Cazul Poloniei..... | 13 |
| Concluzii..... | 18 |
| Recomandări..... | 19 |
| | |
| Rolul mijloacelor de informare în cadrul procesului de integrare în UE: Experiența Poloniei ca exemplu pentru Republica Moldova. <i>Victor Nichituș</i> | 22 |
| Subiectul integrării europene reflectat în dezbaterile publice și ziarele locale..... | 22 |
| Deficiențele serviciului de presă al Moldovei..... | 23 |
| Strategia națională a Poloniei pentru campania de integrare în UE25 | |
| Ziarele poloneze – despre integrarea în UE – cazul Gazeta Wyborcza..... | 26 |
| Lipsa unei campanii strategice de integrare a Moldovei în UE ... | 27 |
| Recomandări..... | 30 |
| | |
| Politicile României în sprijinul integrării europene a Republicii Moldova – lecții învățate din experiența Poloniei și a Ucrainei. <i>Margareta Mămăligă</i> | 34 |
| Introducere..... | 34 |
| Politicile Poloniei de susținere a integrării europene a Ucrainei . | 35 |
| Relațiile România-Moldova..... | 37 |
| Valori comune și obiectul comun de integrare europeană..... | 39 |
| Sprijinul României pentru integrarea europeană a Moldovei | 40 |
| Concluzii..... | 41 |
| Recomandări..... | 42 |
| | |
| A VISA LA VISA: Care vor fi regimurile de vize moldo-române și Moldova-UE? Exemplul regimului de vize moldo-polonez. <i>Marcel Spătari</i> | 44 |

| | |
|---|-----|
| Introducere..... | 44 |
| Care va fi regimul de vize moldo-român? | 46 |
| Impactul problemei cetățeniei..... | 50 |
| Care va fi regimul de vize dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova? | 52 |
| Recomandări..... | 55 |
| Concluzii..... | 59 |
| | |
| Reducerea corupției politice prin sistemul de finanțare a partidelor politice și legea cu privire la campaniile electorale: lecții învățate în baza experienței Poloniei. <i>Mircea Eșanu</i> | 61 |
| Introducere..... | 61 |
| Finanțarea partidelor politice: o problemă serioasă pentru Republica Moldova..... | 62 |
| Experiența valoroasă a Poloniei pentru Republica Moldova | 63 |
| Concluzii și recomandări finale | 70 |
| | |
| Acreditarea și evaluarea instituțiilor medicale: un proces transparent sau amoral? <i>Sergiu Navin</i> | 72 |
| Introducere..... | 72 |
| Privire generală asupra problemelor și perspectivelor din sectorul de sănătate | 74 |
| O nouă formulă în acreditare și evaluare a sănătății | 82 |
| Concluzii..... | 89 |
| | |
| Spre o abordare coerentă a incluziunii sociale: lecții oferite de experiența Poloniei. <i>Mihail Peleah</i> | 91 |
| Sumar executiv | 91 |
| Introducere..... | 91 |
| Trei etape ale reformelor sociale în Polonia. | 92 |
| Conceptele de realizare a reformelor poloneze..... | 97 |
| Moldova : Un început întârziat, un progres sporadic..... | 100 |
| Concluzii și recomandări | 104 |
| Bibliografie..... | 105 |
| Interviuri | 106 |
| | |
| Facilitarea comerțului prin inițierea reformelor vamale. Auditului post vămire. <i>Alexei Timofți</i> | 107 |

Campanii de informare privind aderarea la UE: Experiența Poloniei și României

Cristina Gherasimov

Introducere

Integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană reprezintă o prioritate de bază stipulată în programul guvernamental. În prezent, integrarea europeană se bucură de o susținere considerabilă a societății moldovenești și de un consens politic. Acest fapt este unul încurajator și avantajos, însă cu toate acestea experiența și logica valorilor precedente de extindere a Uniunii Europene au arătat, cu cât o țară este mai departe de a deveni membru, cu atât mai mare este sprijinul de integrare în societate, și respectiv pe măsura avansării negocierilor, această susținere, mai mult sau mai puțin, scade. Chiar dacă atitudinea generală pozitivă și sprijinul oferit de cetățenii Moldovei privind integrarea europeană este de 71%¹, aceasta, totuși, se bazează pe multe mituri și stereotipuri, dileme și speranțe, și de asemenea pe idei vagi privind beneficiile și costurile de aderare la Uniunea Europeană. Acest fapt este rezultatul informării insuficiente a populației privind integrarea în UE și consecințele acesteia pentru Moldova.

Integrarea Moldovei în Uniunea Europeană ține nu doar de sarcinile și competențele politicianilor, experților sau autorităților publice, dar și ale fiecărui cetățean. Este un proces de importanță națională, implicând pe larg societatea, ceea ce reprezintă o precondiție pentru aprobarea și succesul procesului de integrare. Aderarea la UE se referă la integrarea persoanelor, valorilor și credințelor care au fost afectate mai bine de cincizeci ani de comunism și mai bine de o decadă de către tranziția la democrație. Prin urmare, societatea civilă, reprezentată de ONG-uri, împreună cu Guvernul trebuie să joace un rol

¹ Conform Barometrului opiniei publice din aprilie 2006 efectuat de Institutul de Politici Publice.

în vederea asigurării transmiterii suficiente și eficiente a informației, veridicității informației și creării unui mediu de informare deschis dezbaterilor privind aderarea la Uniunea Europeană.

Această cercetare analizează experiența Poloniei și României în creșterea gradului de conștientizare privind diversele aspecte ale UE din perioada premergătoare aderării la UE. Această cercetare include în sine analiza strategiilor de comunicare ale României și Poloniei, ca și lecțiile învățate din perioada premergătoare aderării la UE. Studiul se axează pe analiza a două opțiuni pe care Guvernul le poate utiliza în faza inițială a menținerii și aprofundării susținerii continue a aspirațiilor societății moldovenești în vederea integrării în UE: Departamentul Integrare Europeană al Ministerului Afacerilor Externe (în continuare MAEIE) poate să preia rolul de lider sau ar putea să-și asume rolul de coordonator privind dezvoltarea unei rețele de cooperare între sursele guvernamentale și publice de informare.

Procesul de integrare în Uniunea Europeană, care va afecta eventual fiecare cetățean al Republicii Moldova, nu poate fi implementat fără sprijinul larg al publicului. În schimb, publicul trebuie asigurat cu informație adecvată despre procesul de integrare a Moldovei în UE, instituțiile Uniunii Europene și activitățile acestora, cât și informația, privind poziția Guvernului Republicii Moldova în legătură cu aderarea la UE.

Descrierea problemei

În pofida nivelului ridicat de susținere în rândul cetățenilor Moldovei privind integrarea în EU (peste 70% din populație în 2006), populația dispune de cunoștințe reduse cu privire la aspectele Uniunii Europene. De exemplu, conform aceluiași Barometru al Opiniei Publice, în timp ce 20,2% din populația Moldovei a auzit despre Planul de Acțiuni Moldova-UE și cunosc în ce constă, 48% din populație au auzit despre acesta, însă nu cunosc nimic despre acesta, iar 24,7% nu au auzit niciodată despre acesta. În plus, nu există un alt studiu de analiză a gradului de conștientizare al societății civile moldovenești despre UE. În acest sens, pot fi citate câteva cauze ce elucidează de ce nivelul de cunoștințe cu privire la UE este atât de redus în rândul cetățenilor Moldovei:

- Aderarea țării la UE este privită mai mult ca un angajament și o responsabilitate a puterii de stat, în timp ce societatea rămâne în afara acestui proces;
- Comunicarea între diferitele instituții nu este suficient de eficientă (guvernamentale, neguvernamentale, Delegația CE și ambasadele statelor membre);
- Canalele de comunicare sunt prea centralizate – nu se depune destul efort în vederea transmiterii informației spre regiuni și la nivel local;
- Colaborarea cu diferitele grupuri sociale, în dependență de interesele directe ale acestora, nu este suficientă, iar aceste grupuri nici măcar nu sunt clar identificate;
- ONG-urile nu își exploatează în totalitate capacitatea lor instituțională în legătură cu creșterea gradului de conștientizare privind integrarea în UE, deoarece fondurile disponibile la nivel intern pentru asemenea activități sunt insuficiente;
- Există lacune în definirea clară a cadrului legislativ cu privire la implicarea ONG-urilor în procesul de creștere a gradului de conștientizare publică privind integrarea europeană;
- Guvernul nu deține un cadru stabilit de creștere a gradului de conștientizare publică privind UE, și în vederea cooperării cu alți actori în difuzarea informației despre procesul de integrare în UE. Un cadru strategic informațional este esențial, deoarece lipsa acestuia reprezintă o lacună semnificativă, care blochează corelarea procesului de reformare cu procesul de integrare în UE. Strategia este în curs de elaborare de către Departamentul Integrare Europeană al Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene. Pentru o simplă comparație, Serbia și-a dezvoltat strategia de comunicare deja în 2003.

Aceste circumstanțe evidențiază necesitatea de a lucra mai eficient în vederea transmiterii informației privind integrarea europeană. Dacă până în prezent, integrarea europeană era obiectivul de bază al politicii externe, preocuparea noastră actuală este să o prezentăm societății civile.

Următoarea secțiune prezintă opțiunile de care dispun instituțiile în alegerea strategiei de informare a publicului din Moldova despre

diferitele aspecte ale UE. Aceste opțiuni se bazează pe experiența a două țări care au parcurs calea aderării la UE: Polonia și România. Opțiunile descriu strategiile țărilor, acțiunile întreprinse de acestea, actorii implicați, rolul ONG-urilor, riscurile, și de asemenea costurile privind implementarea unei sau altei strategii de către Guvernul Republicii Moldova.

Opțiuni / Alternative

Opțiunea 1: Cazul României

Guvernul (Departamentul Integrare Europeană al Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene) ar trebui să își asume mai multă responsabilitate și să întreprindă mai multe acțiuni în vederea informării publicului despre procesul de aderare la UE, în baza experienței României. MAEIE dispune de o poziționare mai bună pentru informarea publicului din următoarele motive: sursele oficiale guvernamentale sunt sursele principale și fundamentale prin care este difuzată informația oficială despre UE, și este structura cea mai specializată, prin urmare, entitatea cea mai potrivită pentru a crește gradul de conștientizare publică privind diferite aspecte ale UE.

Descrierea strategiei de informare

Ministerul Integrării Europene a României (în continuare MIE) a jucat un rol de bază în procesul de transmitere a informației privind integrarea europeană prin campaniile de comunicare din 2005 și 2006, ambele denumite „Informare pentru Integrare” care au fost creionate consecutiv. Campania de informare din 2005 a constat dintr-o cercetare complexă privind necesitățile de informare a populației despre UE, și dezvoltarea unui plan de acțiuni enumerând activitățile implementate pentru diferite grupuri țintă, evenimentele organizate publicului larg, instituțiile de informare înființate și serviciile oferite. Campania de informare din 2006 a reprezentat continuarea campaniei din 2005 prin implementarea unor activități similare și consolidarea centrelor de informare înființate în 2005.

Analiza opiniei publice

Înainte de a elabora strategia de comunicare din 2005, Ministerul Integrării a întreprins o cercetare detaliată prin intermediul interviurilor în grup pentru a stabili nevoile de informare ale anumitor

grupuri sociale: profesori și elevi din mediul rural, studenți, femei și manageri. Această cercetare a contribuit la identificarea mesajului care urma să fie transmis de către Minister și canalelor de informare care trebuie utilizate pentru a aborda fiecare grup în parte. De asemenea, cercetarea a contribui la stabilirea strategiei campaniei de informare și comunicare din 2005 și proiectele care urmau să fie apoi dezvoltate de către Minister.

Grupurile țintă și activitățile implementate

Proiectele au fost dezvoltate în special pentru următoarele grupuri țintă care, în urma cercetării întreprinse, au fost identificate ca fiind cele mai importante și vulnerabile: studenți și profesori universitari, reprezentanții sectorului comercial, femei, elevi și profesori din școli generale, autoritățile administrației publice, audiența internă (personalul MIE) și publicul larg. Presa a fost unul din cele mai importante canale de informare utilizate în campania de informare, împreună cu așa instrumente cum ar fi Punctul de Informare al MIE, pagina web a MIE și publicațiile care au fost elaborate pentru a avea un impact mai puternic asupra societății civile. În plus, au fost organizate diverse evenimente publice pentru a anima societatea civilă. Toate aceste activități au fost inițiate de către MIE și coordonate de personalul specializat al Ministerului Integrării Europene.

Etapele de implementare

Strategia de informare a fost implementată în două etape: campania de comunicare din 2005, urmată de campania din 2006. În urma evaluării rezultatelor proiectelor implementate în 2005, s-a ajuns la concluzia că programele trebuie continuate și în 2006. Eurobarometrul din 2006² a indicat că cetățenii României ar dori să obțină mai multă informație despre Uniunea Europeană și, în special, despre drepturile cetățenilor europeni, mobilitatea forței de muncă, și despre activitățile instituțiilor Uniunii Europene. În urma aceleiași cercetări întreprinse în 2004, au fost stabilite și implementate activitățile pentru 2006. În continuare a fost utilizată aceeași metodologie, și anume: abordarea segmentară a diferitelor grupuri

² Eurobarometrul 64: Raportul Național România publicat de Delegația Comisiei Europene în România.

sociale prin implementarea diferitor programe. Prin urmare, activitățile și evenimentele desfășurate în 2006 au urmat aceeași direcție ca și în 2005.

Implicarea ONG-urilor

Implicarea ONG-urilor în activitățile de informare realizate de MIE a fost nesemnificativă. ONG-urile specializate în integrarea europeană au fost identificate în calitate de parteneri la etapa de elaborare a campaniei din 2005 și 2006. Totuși, acestea nu au fost direct implicate. Ele nu au jucat un rol important în calitatea sa de parteneri ai MIE în creșterea gradului de conștientizare privind aderarea la UE. Majoritatea acțiunilor acestora nu au fost coordonate cu activitățile realizate de MIE, ci cu activitățile implementate de către Delegația Comisiei Europene în România. Prin urmare, în cazul României, MIE nu a luat în considerație competența ONG-urilor specializate în integrarea în UE.

Reacția

Este important de menționat că una din concluziile evaluării campaniei de informare din 2005 stipulează că funcționarii MIE au nevoie de ași consolida canalele de comunicare interdepartamentală cu privire la informația despre programele și proiectele realizate de diferite departamente pentru a obține astfel un impact mai puternic asupra societății civile.

Totodată, dezbaterile pe internet privind campaniile de informare și comunicare condamnă ineficiența implementării acestora de către MIE. Cetățenii nu sunt mulțumiți de informația limitată la care au acces. Acest lucru este de asemenea confirmat de Eurobarometrul 64³ care indică asupra necesității de o informare mai amplă a cetățenilor privind integrarea în UE, și anume: 32% din populație au declarat că într-adevăr au nevoie de mai multă informație despre UE, ceea ce reprezintă un procentaj mai mare decât în noile state membre ale UE sau UE-15. Necesitatea de informare suplimentară este mai mare în rândul celor care cunosc decât în rândul celor care nu cunosc: 40% din românii care au răspuns corect la cel puțin două întrebări din

³ Eurobarometrul 64: Raportul Național România publicat de Delegația Comisiei Europene în România.

testul de cunoaștere a UE, afirmă că au nevoie de mai multă informare în acest domeniu; însă numai 27% din cei mai puțin informați spun că au nevoie de mai multă informație despre instituțiile UE. Dacă mecanismul psihologic sugerat de această constatare este continuat, atunci putem enunța că cei care cunosc mai multe despre Uniune vor fi informați și în continuare, în schimb cei ce dețin mai puțină informație vor fi tot mai puțin informați. Decalajul privind informația despre instituțiile europene va completa lista lungă a altor decalaje sociale deja existente în România.

În plus, pe parcursul anului 2005, în perioada primăvară-toamnă, încrederea românilor în instituțiile naționale a scăzut, în special în legătură cu instituțiile politice: de la 35% la 23% în Parlament, de la 43% la 30% în Guvern, și de la 22% la 12% în partidele politice.

Concluzii din experiența României

Campaniile de informare desfășurate în România au fost elaborate și coordonate de MIE, au fost stabilite în baza unui studiu amplu privind necesitățile de informare ale cetățenilor, și nu au încurajat în mod activ ONG-urile să participe în calitate de parteneri în cadrul acțiunilor de informare despre UE, implementate de MIE. În plus, personalul MIE a relatat necesitatea unei coeziuni interdepartamentale mai puternice pentru a comunica mai eficient informația despre proiectele realizate de diversele departamente⁴. Pe de altă parte, populația ce dispune de cunoștințe reduse, de obicei din zonele rurale, este mai puțin informată, ceea ce semnifică, în cele din urmă, că sistemul de direcționare a informației prin canale centralizate nu este unul eficient.

În concluzie, cazul României exteriorizează exemplul în care Guvernul poate fi principalul actor în creșterea gradului de conștientizare privind aderarea la UE prin focusarea segmentară a societății civile.

Beneficii

Alegerea Opțiunii 1 are următoarele beneficii:

⁴ Textul Campaniei de Comunicare din 2006 realizat de Ministerul Integrării Europene a României.

- Atunci când un actor este responsabil de desfășurarea întregului proces, dublarea activităților nu se va avea loc (spre deosebire de cazul Poloniei, unde în campania pentru referendum nu a existat nici o coordonare între multitudinea de actori implicați în difuzarea informației). Atunci când o instituție preia rolul principal, aceasta poartă răspundere pentru eșecul sau succesul desfășurării campaniei, și este prin urmare motivată să acționeze eficient și mai responsabil față de acțiunile acesteia, întrucât propria imagine este în joc.
- Cetățenii vor percepe activitatea Guvernului într-un spectru de culori mai pozitive. Dacă campania va avea succes, atunci credibilitatea MAEIE va crește în fața cetățenilor. Departamentul Integrare Europeană al Ministerului Afacerilor Externe al Republicii Moldova are o istorie relativ scurtă, prin urmare, succesele acestuia în urma implementării strategiei vor duce la consolidarea credibilității acestuia.
- În final, acționând pe cont propriu, MAEIE poate influența procesul în mod direct.

Riscuri și costuri

Pe de altă parte, alegerea Opțiunii 1 implică următoarele riscuri:

- Informarea și comunicarea trebuie să încerce să cuprindă cât mai mult din teritoriul țării, în special, ținând cont că în prezent canalele de informare sunt concentrate în București. Același lucru este valabil și pentru Moldova. Coordonarea la nivel regional, raional sau local poate fi dificilă, dacă nu există coordonare și comunicare suficientă în cadrul Departamentului Integrare Europeană, așa cum a arătat evaluarea.
- Procesul de negocieri este unul foarte dinamic dacă e parcurs corect, ca și schimbarea opiniei publice. Prin urmare, funcționarii Departamentului Integrare Europeană necesită aptitudinile de a face față acestor schimbări și de a ajusta mesajele transmise spre publicul larg. În această ordine de idei, Strategia de comunicare și Planul de Acțiuni necesită reactualizate în fiecare an. Dacă ajustarea anuală a strategiei se va baza pe rezultatele aceleiași cercetări, cum s-a procedat în cazul României, atunci există riscul

ca necesitățile de informare a populației să fie doar parțial acoperite.

- Din moment ce aceasta este o strategie de guvern, Guvernul trebuie să fie în stare să coordoneze și să asocieze eforturile tuturor instituțiilor care depun în prezent eforturi pentru a populariza și explica integrarea europeană. Altfel spus, este foarte important crearea unei rețele de actori și instituții cheie pentru a facilita implementarea strategiei, care de fapt participă direct la procesul de implementare, evitând astfel dublarea eforturilor prin coordonarea activităților altor actori.

În vederea implementării acestei Opțiuni, Departamentul Integrare Europeană ar avea nevoie să aibă la dispoziția sa următoarele resurse:

- Personal calificat;
- Experiență și competență în campaniile de informare;
- Capacitate de a transmite informația (existența canalelor necesare);
- Transparență în procesul de informare despre UE;
- Credibilitate. Populația trebuie să aibă încredere în bunele intenții ale Guvernului.

Din păcate, Departamentul Integrare Europeană încă se confruntă cu multe probleme legate de procesul de executare a obligațiilor. Acest lucru se datorează faptului că statul post-comunist are o experiență insuficientă de utilizare a instrumentelor și standardelor europene în structurile administrative, în ciuda eforturilor considerabile depuse pentru a învăța.

Opțiunea 2: Cazul Poloniei

Departamentul Integrare Europeană din cadrul Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene ar trebui să se axeze pe coordonarea procesului de comunicare prin delegarea ONG-urilor specializate a unei părți din sarcinile de informare, conform experienței Poloniei.

Descrierea strategiei de informare

Strategia de comunicare a Poloniei a fost implementată de către grupul de lucru numit de Comitetul pentru Integrare Europeană. Din acesta făceau parte specialiști acele organe administrative care erau direct implicate în activitățile de informare, și de asemenea din specialiști numiți de organizațiile neguvernamentale interesate. Strategia a fost implementată la diferitele niveluri ale societății: la nivel educațional – curriculum-urile de învățământ au fost modificate, la nivel administrativ – autoritățile publice au fost instruite corespunzător, la nivel de societate civilă – au fost create centre de informare despre UE cu sprijinul ONG-urilor.

Analiza opiniei publice

Informația privind opinia publică cu privire la procesul de adaptare pe calea integrării europene, implementat în Polonia, a fost culeasă și revizuită în mod constant începând cu 1990, datorită cercetărilor anuale efectuate de către Centrul Național de Cercetare a Opiniei Publice și agențiile independente. În același timp, grupurile specializate de cercetători efectuează studii în acest domeniu. Astfel a fost posibilă identificarea nivelului de acceptare socială a integrării Poloniei în EU, care s-a stabilizat la circa 75-80%. Având la bază o cercetare atât de amplă efectuată în acest domeniu, putem ușor observa impactul activităților de comunicare, ce necesită a fi implementate pentru a ridica gradul de conștientizare privind integrarea în UE.

Grupurile țintă și activitățile implementate

Strategia de comunicare a fost implementată la câteva niveluri: școli și universități, societate civilă, și administrație publică. Primul pas întreprins a fost introducerea în planurile de învățământ școlare și universitare a cursurilor privind UE. Profesorii au avut opțiunea de a preda în cadrul limitelor temelor legate de UE. Prin urmare, din băncile școlare, tinerii au fost educați în spiritul integrării europene. În plus, la inițiativa profesorilor sau elevilor, în 5000 de școli au fost înființate Cluburi Europene, menite să aducă la cunoștința elevilor diferitele aspecte ale UE. În timpul acelor activități extracuriculare, elevii au simulat funcționarea instituțiilor UE. La fel în aceste centre, au fost organizate întâlniri regionale pentru profesori.

În 2000 Comitetul pentru Integrare Europeană a anunțat o competiție deschisă pentru ONG-uri în vederea înființării în regiuni a treizeci și cinci de Puncte de Informare Europeană. ONG-urile au fost alese să participe la realizarea acestui obiectiv de informare, deoarece informația parvenită din partea sectorului neguvernamental era recepționată într-un mod total diferit decât informația parvenită din partea Guvernului. Centrele regionale, pe lângă oferirea asistenței ONG-urilor locale și oferirea de asistență populației, aveau posibilitatea să-și implementeze propriile proiecte privind integrarea în UE, aplicând pentru fonduri suplimentare emise de Guvern.

La începutul anilor 90, foarte puțini funcționari din administrația publică erau pregătiți pentru a lucra cu partenerii UE și capabili să comunice cu populația despre UE. Prin urmare, Guvernul a hotărât să creeze o structură de educație, încurajând universitățile să înceapă programele educaționale și cercetare pe tema UE. Astfel, în cadrul universităților au fost înființate șaisprezece centre europene. Au fost lansate studii postuniversitare pentru studiile privind UE și s-au adevărat a fi de succes prin programele lor de cooperare bilaterală cu universitățile din statele membre ale UE. În plus, administrația publică, la fel ca și reprezentanții neguvernamentali și mass-mediei au fost instruiți cum să activeze mai eficient în cadrul procesului de integrare în UE. Astfel, primul grup de experți format din 120 reprezentanți ai administrației publice, sectorului neguvernamental și mass-mediei a fost instruit în Bruxelles.

Etapale de implementare

Implementarea Strategiei de comunicare a Poloniei a fost în strânsă corelație cu etapele procesului de integrare. Prima etapă, etapa introductivă, a constat din informarea populației despre UE ca actor global, funcțiile instituțiilor UE, etc. Campania a fost finanțată din fondurile UE. Pe parcurs, populația încă simțea necesitatea de a fi informată cu privire la UE și astfel următoarele campanii au fost sponsorizate din bugetul de stat. Chiar și după aderare, societatea civilă continuă să fie informată despre UE.

Rezultatele campaniei

Datorită activităților implementate, nivelul de susținere a integrării europene în societatea poloneză s-a ridicat la 80%. Prin

abordarea segmentată a populației, societatea a fost foarte bine informată cu privire la beneficiile acestora ca rezultat al integrării în UE. În plus, credibilitatea mesajului a fost înaltă, deoarece emana din rândurile oamenilor simpli.

Implicarea ONG-urilor

Participând la tenderul organizat de Guvern, ONG-urile și-au asumat o parte din responsabilitate privind informarea populației despre UE. Găzduirea centrelor de informare UE și dezvoltarea viitoarelor activități pentru și împreună cu, ONG-urile locale au contribuit în mod semnificativ la menținerea unui nivel ridicat de susținere. Cooperarea între Guvern și ONG-uri, în acest context, a fost una eficientă. Delegând ONG-urilor o parte din responsabilități, strategia de comunicare a implicat societatea civilă în procesul de informare despre aderarea la UE.

Concluzii privind experiența Poloniei

Experiența Poloniei în comunicarea informației despre aderarea la UE este în primul rând importantă pentru relieful aportului cooperării strânse cu ONG-urile. Aceasta a demonstrat că delegând o parte din responsabilități ONG-urilor, societatea a fost implicată în mod automat în procesul de informare, obținând astfel rezultatul așteptat – informarea societății. Comunicarea prin intermediari trebuie utilizată de câte ori acest lucru este posibil și potrivit. În unele cazuri, ONG-urile și instituțiile similare pot dezvolta, spre deosebire de însăși Guvernul, programe mai bune privind acest subiect. Folosirea acestor canale oferă posibilitatea de a asigura o comunicare ascendentă, care sporește credibilitatea mesajului. Altfel spus, intermediarii, cum ar fi ONG-urile, sunt capabili să prezinte feedback-ul populației, prin intermediul sondajelor de opinie publică.

Beneficii

Alegerea Opțiunii 2 prezintă următoarele beneficii:

- Publicul are mai multă încredere în ONG-uri decât în Guvern în ceea ce privește difuzarea informației (conform sondajului de opinie publică efectuat în Moldova, numai 1,3% din populație se

informează despre UE din surse guvernamentale⁵). Informația direcționată prin ONG-uri este mult mai credibilă decât informația parvenită direct de la Guvern. De asemenea, ONG-urile se bucură de o încredere în continuă creștere din partea populației, în comparație cu cea în Guvern⁶.

- ONG-urile dispun de o capacitate profesională mai înaltă în efectuarea unor activități cu un impact mai calitativ în vederea ridicării gradului de conștientizare despre UE, datorită proiectelor acestora care se axează pe anumite probleme specifice. Pe de o parte, instituția de stat responsabilă de implementarea strategiei de comunicare deseori are de îndeplinit mai multe sarcini, astfel este mai puțin capabilă să implementeze concomitent mai multe sarcini de importanță națională. Departamentul Integrare Europeană al Ministerului Afacerilor Externe al RM este direct responsabil de implementarea Planului de Acțiuni Moldova-UE. Această sarcină este una provocatoare, deoarece departamentul nu are personal suficient iar majoritatea funcționarilor acestuia nu sunt îndeajuns de specializați în diversele aspecte ale UE. Delegând sarcina de informare ONG-urilor, există posibilitatea ca necesitățile de informare ale populației să fie mai ample acoperite.

Riscuri și costuri

Pe de altă parte, alegerea Opțiunii 2 implică următorul risc: atunci când mai mulți actori sunt responsabili de implementarea strategiei de comunicare, există riscul că efortul va fi dublat. Conform experienței Fundației Robert Schumann, în timpul campaniei de informare din ajunul referendumului din Polonia, o mare parte din activitățile întreprinse au fost dublate, deoarece nu a existat o coordonare comună a activităților.

Pentru a implementa această opțiune, e nevoie de disponibilitatea următoarelor resurse:

- ONG-uri cu o competență valoroasă în domeniile integrării europene;

⁵ Conform Barometrului opiniei publice din aprilie 2006 efectuat de Institutul de Politici Publice.

⁶ Conform Barometrului opiniei publice din aprilie 2006 efectuat de Institutul de Politici Publice.

- Voința politică de a coopera cu ONG-urile.

În prezent, există ONG-uri cu o competență considerabilă în domeniul integrării europene și care sunt cu adevărat interesate să participe în procesul de informare a societății despre integrarea în UE. Un argument forte în acest sens este competența oferită de ONG-uri Departamentului Integrare Europeană în procesul de elaborare a strategiei de comunicare pentru următorii ani. Astfel, există ONG-uri ce doresc să participe în proces, însă există o voință politică pe măsură? Este Guvernul pregătit să delege ONG-urilor o asemenea responsabilitate? Faptul că ONG-urile sunt consultate în procesul de elaborare a strategiei de informare este un semn pozitiv al voinței politice de a coopera în această direcție.

Concluzii

Avantajul de bază al Moldovei este că poate învăța din experiența altor țări și să o utilizeze ca bază pentru trasarea propriei direcții. Experiențele Poloniei și României în implementarea strategiei de informare cu privire la integrarea în UE reprezintă platforme valoroase care necesită a fi luate în considerație pentru a evita capcanele structurilor și performanței instituționale, cât și dezorientarea opiniei publice.

Susținerea la nivel național privind integrarea Moldovei în UE reprezintă un capital imens care nu trebuie risipit. E nevoie de reținut că această aprobare se bazează pe un consens superficial care nu este susținut de o înțelegere suficientă a costurilor sociale care urmează să fie suportate pe tot parcursul acestui proces.

În continuare sunt prezentate cele mai importate lecții învățate din experiența Poloniei și României:

- Conștientizarea necesităților de informare ale societății este foarte importantă în contextul implementării activităților pentru grupurile țintă. În urma experienței celor două țări, atât actorii guvernamentali, cât și cei neguvernamentali pot să își asume responsabilitatea de monitorizarea a opiniei publice privind procesul de integrare europeană.
- Segmentarea intereselor diferitor grupuri sociale reprezintă o tehnică mult mai eficientă decât abordarea societății ca un tot întreg. Implementând proiecte adresate unor grupuri sociale

anumite, care au interese comune, impactul va fi mult mai puternic și cu un efect mai eficient asupra societății.

- Etapizarea transmiterii informației este foarte importantă în vederea creșterii eficienței. Numai prin reexaminarea problemelor importante ale populației, prin planuri operaționale noi, strategia de informare va atinge scopul dorit.
- Experiența ambelor țări arată că ONG-urile pot contribui în mod semnificativ în procesul de informare, dacă sunt percepute ca parteneri. Atât Guvernul, cât și societatea civilă au numai de câștigat în urma delegării unor responsabilități de informare ONG-urilor.

Recomandări

Ambele cazuri descrise mai sus, aplicate pentru Moldova, au puncte sale forte și slabe. Criteriul principal de evaluare a opțiunilor este capacitatea și competența Guvernului de a implementa de unul singur strategia într-un mod eficient, așa cum a fost analizat anterior. Prin urmare, în cazul Moldovei, se recomandă o combinație între aceste două opțiuni:

1. Etape de implementare – Strategia de informare publică trebuie divizată în mai multe etape, fiecare dintre acestea având nevoia să abordeze un set diferit de necesități de informare și diferite niveluri de resurse. În prima etapă, publicul trebuie să fie informat despre UE, despre diferitele aspecte ale procesului de integrare, și implicările practice ale acestuia. ONG-urile au demonstrat prin proiectele deja implementate că sunt capabile să facă acest lucru. Strategia pentru fiecare etapă trebuie să fie determinată în baza unei cercetări comprehensive.

2. Cercetările comprehensive sunt necesare pentru a examina nivelul curent de informare despre UE și procesul de integrare. În prezent, Institutul de Politici Publice (IPP) și Institutul de Marketing și Sondaje Inc (IMAS) sunt unicele instituții care efectuează sondaje de opinii publice comprehensive din Moldova. Sondajul întreprins în noiembrie 2006 de către IPP, spre deosebire de cele precedente, nu conține nici o întrebare în legătură cu UE. Prin urmare, nu există o monitorizare consistentă a opiniei publice în această privință. Cercetarea trebuie efectuată în mod constant pentru a analiza gradul de

conștientizare al cetățenilor, de asemenea măsura în care informația ajunge de fapt la audiența segmentată.

3. Pentru o abordare mai eficientă, audiența trebuie divizată în grupuri țintă. La etapa inițială, patru grupuri trebuie selectate ca audiențe prioritare: mass-media, lideri de opinie, studenți și persoane nesigure de, sau ce se opun integrării europene. Trebuie de menționat că pentru 63.3% din populația totală a Moldovei mass-media reprezintă sursa principală de informare despre integrarea în UE. Datorită rolului influent la nivel de stat, regional sau local, liderii de opinie pot influența opiniile sau se află într-o poziție mai favorabilă pentru a-și exprima punctele de vedere. Studenții, la rândul lor, reprezintă următoarea generație care va contribui la continuarea procesului de integrare în UE. Prin urmare, interesele și angajamentele acestora trebuie să fie asigurate la o etapă incipientă. Astfel, integrarea în UE ar trebui să facă parte din programele educaționale și planurile de învățământ. În prezent, o parte considerabilă din populația Moldovei nu este decisă în ceea ce privește beneficiile (și prin urmare dorința) integrării în UE. Aceste audiențe vor juca un rol fundamental în susținerea integrării europene și necesită să fie asigurate cu informație îndreptată în special spre circumstanțele lor personale.

4. În baza experiențelor ambelor țări, ONG-urile trebuie asigurate cu un cadru legal necesar ridicării gradului de conștientizare privind integrarea în UE. Delegând ONG-urilor o parte din sarcinile de informare ale MAEIE, toate instituțiile vor avea de câștigat, iar necesitățile cetățenilor vor fi acoperite mai eficient. În continuare sunt prezentate sarcinile care ar putea fi delegate ONG-urilor:

- Crearea centrelor regionale de informare europeană, care vor furniza informația necesară grupurilor sociale interesate în a fi informate și care vor asista ONG-urile locale în furnizarea informației despre integrarea în UE;
- Monitorizarea dinamicii opiniei publice privind susținerea integrării în UE, care va contribui la proiectarea planurilor operaționale ale strategiei de comunicare pe parcursul etapelor acesteia;
- Organizarea seminarelor, atelierelor, meselor rotunde pentru diferite grupuri țintă divizate în dependență de necesitățile acestora de informare;

- Asistența oferită în mod regulat Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene în legătură cu elaborarea planurilor operaționale pe parcursul întregului proces de implementare a strategiei de comunicare.

Conform sondajelor de opinie publică efectuate în Moldova, ONG-urile se bucură de o credibilitate mai mare ca surse de informare, spre deosebire de instituțiile guvernamentale⁷. Prin urmare, Guvernul ar trebui să sprijine financiar ONG-urile specializate în integrarea europeană prin alocarea de fonduri speciale destinate acestora, de asemenea, prin facilitarea accesului acestora la fondurile UE pentru ași putea exercita în totalitate capacitatea instituțională a acestora în implementarea activităților legate de UE.

5. Prin delegarea unor responsabilități ONG-urilor, MAEIE va avea posibilitatea să-și concentreze capacitatea și eforturile asupra:

- Modificării programului de învățământ din școli și universități prin încurajarea studiilor europene prin intermediul Ministerului Educației, Tineretului și Sportului;
- Îmbunătățirii capacităților funcționarilor locali și raionali prin organizarea unor traininguri speciale pentru aceștia privind aspectele integrării în UE.

Acest tip de parteneriat între ONG-uri și MAEIE va duce la o divizare egală a sarcinilor și responsabilităților pornind de la capacitățile instituționale și profesionale încă vulnerabile (în comparație cu standardele românești sau poloneze) ale acestor instituții în legătură cu UE. În plus, MAEIE este prins în implementarea Planului de Acțiuni Moldova-UE. Capacitatea limitată a personalului nu permite, cel puțin pentru moment, ca MAEIE să preia rolul de lider în implementarea strategiei de comunicare, prin urmare, alternativa parteneriatului trebuie luată în calcul în mod serios. În plus, Departamentul Integrare Europeană trebuie să-și concentreze atenția asupra relației acestuia cu instituțiile UE (implementarea Planului de Acțiuni Moldova-UE), deoarece face parte din Ministerul Afacerilor Externe, și mai puțin asupra ridicării gradului de conștientizare a societății civile privind integrarea europeană.

⁷ Conform Barometrului opiniei publice din noiembrie 2006 efectuat de Institutul de Politici Publice.

Rolul mijloacelor de informare în cadrul procesului de integrare în UE: Experiența Poloniei ca exemplu pentru Republica Moldova

Victor Nichituș

Subiectul integrării europene reflectat în dezbaterile publice și ziarele locale

Subiectul integrării europene reflectat în dezbaterile publice

Subiectul integrării Republicii Moldova în UE a fost abordat pentru prima dată la sfârșitul anilor 1990, în perioada Guvernării lui Ion Sturza (1998 – 1999). Pentru prima dată, partidele politice din Parlament, Alianța pentru Democrație și Reforme aflată la putere pe atunci, precum și Partidul Comunist din Moldova aflat în opoziție au purtat o discuție în Parlament referitor la integrarea în UE. Primul ministru, d-nul Ion Sturza, pentru prima dată în istoria Parlamentului, a vorbit despre necesitatea integrării Republicii Moldova în UE, despre reformele ce se impun și necesitatea consolidării instituțiilor democratice din Republica Moldova. La scurt timp, Partidul Comunist din Moldova și Partidul Popular Creștin Democrat au creat, neoficial, o majoritate parlamentară, răsturnând guvernul pro-european al lui Ion Sturza, la finele anului 1999. În perioada scurtă de guvernare a lui Sturza, subiectele de integrare Europeană se aflau în atenția publicului, iar unele dintre acestea rămân a fi semnificative pentru cetățeni – de exemplu, obținerea cetățeniei române de către cetățenii Republicii Moldova.

Partidul Comunist din Moldova a venit la putere în anul 2001, ca rezultat al exprimării de către cetățenii Moldovei a preferințelor lor, nelipsite de nuanțe nostalgice, iar subiectele de integrare Europeană au dispărut din agenda discursurilor oficiale publice. În primii ani de guvernare a Partidului Comunist, discursurile publice purtau un caracter pro-rus însă după 2003, autoritățile participante la discursurile politice au început să abordeze la subiecte integrare europeană.

Deficiențele serviciului de presă al Moldovei

Principalele caracteristici ale ziarelor editate în Moldova sunt determinate de divizarea lingvistică a societății moldovenești. Marea majoritate a cetățenilor din Moldova sunt vorbitori de limbă română – 70% din populație, celelalte 30% - ucraineni, ruși, găgăuzi – în principal, vorbesc limba rusă. Ca urmare, în Moldova majoritatea ziarelor sunt editate în limbile română și rusă.

Ziarele editate în limba rusă, cum ar fi “Trud”, “Komsomolskaya Pravda”, “Argumenty I fakty”, “Komersant Plus”, “Vremya”, “Nezavisimaia Moldova”, “Ekonomiceskoe Obozrenie”, “Novoie Vremya”, “Puls” se bucură de o deosebită popularitate în rândurile cititorilor. Deoarece unii dintre locuitorii Moldovei nu pot citi româna (25 % din populație vorbesc, însă nu pot citi româna), ei s-au obișnuit să citească ziarele editate în limba rusă. De fapt, unele dintre aceste publicații apar în Moldova ca ediții locale ale publicațiilor “de bază” din Moscova. Se pare că, datorită unei considerabile susțineri financiare din exterior, ziarele de limba rusă sunt editate în tiraj mai mare. Subiectul integrării Europene nu este abordat în astfel de publicații, cu excepția ziarului “Nezavisimaia Moldova”; în schimb, aceste ziare conțin referiri, nelipsite de nuanțe nostalgice, în care rolul dominant îi revine Rusiei, prezentând cele mai recente știri din Federația Rusă, dar lăsând fără atenție știrile din Moldova.

În Moldova, doar câteva ziare sunt editate în limba română. Cele mai importante sunt “Flux”, “Săptămâna”, „Timpul”, “Jurnal de Chișinău” și “Moldova Suverană”. În lipsa unei susțineri economice, tirajele acestor ziare sunt limitate. În aceste publicații, subiectele, ce țin de integrarea în UE sunt abordate neregulat, fiind lipsite de orice note de rigurozitate.

În Moldova, sunt prea puțini jurnaliști, care ar putea aborda anumite subiecte ce țin de integrarea europeană, la nivel profesional. Mulți jurnaliști confundă anumiți termeni, cum ar fi Consiliul Europei și Consiliul Uniunii Europene sau Uniunea Europeană și zona Schengen.

Gradul de abordare în presa Moldovei a subiectului de integrare în UE

Ziarele editate în limba română abordează, în principal, subiectul integrării în UE. Majoritatea populației este dispusă să

discute despre avantajele integrării în UE; mulți dintre cetățenii Moldovei au lucrat în țările Uniunii Europene și au cetățenie română. Însă marea majoritate a populației consideră drept avantaj doar dreptul unei libere circulații pe teritoriul Uniunii Europene sau posibilitățile de angajare în câmpul muncii, ignorând celelalte beneficii în termeni de valori democratice. Deoarece articolele, în care sunt descrise valorile democratice nu prezintă interes pentru cititori, în ziare sunt publicate doar subiecte, care țin de beneficiile integrării în Uniunea Europeană de interes public direct. Edițiile în rusă sunt adresate populației vorbitoare de limba rusă de pe teritoriul Republicii Moldova, iar mesajul lor, prezentat la nivel mai înalt, din punct de vedere al profesionalismului și insistenței, decât cel european, este orientat spre a promova ideile slave și a susține sentimentul de nostalgie pentru trecut, în care rolul dominant îi revine Rusiei. Astfel de publicații mereu conțin reminiscențe ale “secolului de aur al Uniunii Sovietice”, păstrând în mințile oamenilor ideea reîntoarcerii timpurilor sovietice. Mijloacele de informare din Republica Moldova de limba rusă susțin din punct de vedere ideologic crearea în societatea moldovenească a unei lumi paralele, în care principalele interese politice, sociale și culturale ar fi legate de realizările de la Moscova. De fapt, pentru cetățenii Moldovei, vorbitori de limba rusă, Rusia este mai apropiată decât Moldova.

Deși mesajele, care susțin ideea integrării în UE sunt mai puțin convingătoare și expresive, acestea se bucură încă de interes public. Totuși, astfel de subiecte nu sunt prea atrăgătoare pentru jurnaliștii din Moldova. Deocamdată, există anumite neînțelegeri între diferite modalități de abordare a subiectelor adoptate de diverse echipe editoriale. Procesul de transmitere a unui mesaj unic și comun către receptorii interni și externi este încurcat și nelipsit de erori. Din aceste motive, chiar dacă societatea manifestă atitudine pozitivă față de acest subiect, iar voturile „pentru” sunt majoritare, conceptul european în Moldova este, deocamdată, slab structurat și inexpresiv. Caracterul dualist al societății moldovenești, polarizate în două lumi virtuale, determină apariția unei rivalități între conceptele pro-europene și cele pro-ruse. Marea majoritate a cetățenilor Moldovei nu conștientizează faptul, că integrarea în UE reprezintă o modalitate de creare a unei comunități a valorilor democratice, în schimb, pentru ei aceasta ar fi doar o posibilitate de soluționare a problemelor economice.

Minoritățile rusești din Moldova împărtășesc propriile valori comune, pe care încearcă să le păstreze.

Strategia națională a Poloniei pentru campania de integrare în UE

La începutul anilor '90, ideea obținerii de către Polonia a statutului de membru al Uniunii Europene era apreciată foarte pozitiv de societate – anume în această perioadă au fost inițiate dezbaterele publice la acest subiect. Pe atunci, voturile populației pentru integrarea Poloniei în Uniunea Europeană au constituit 80%; în următorii ani, gradul de susținere s-a micșorat, însă societatea poloneză, în marea majoritate, s-a pronunțat pentru obținerea de către Polonia a statutului de membru al Uniunii Europene. Începutul procesului de transformare sistemică în Polonia a fost însoțit de sloganul: “întoarcere în Europa”, iar integrarea în Uniunea Europeană a devenit unul dintre obiectivele strategice ale politicii Poloniei, stabilit de către autoritățile guvernamentale ca fiind în interesul național al țării.

În Polonia, funcționează, aproximativ, 40 000 de organizații non-guvernamentale (ONG). Cam jumătate dintre acestea sunt interesate de diferite aspecte ale integrării europene. Deoarece, multe dintre ONG activează la nivel local, informația, care circulă între acestea este bine cunoscută cetățenilor. De asemenea, se cunoaște că informația parvenită de la ONG este considerată de către oamenii de rând ca fiind mai exactă.

În scopul susținerii campaniei naționale a Poloniei pentru integrare în UE, în perioada 1999-2000 au fost selectate un șir de ONG-uri, care au preluat rolul de Centre Regionale de Informare Europeană. Guvernul Poloniei a desemnat 35 de organizații non-guvernamentale, în vederea susținerii instituțiilor, agențiilor și punctelor de informare pro-europene, care activează la nivel local. Centrele Regionale de Informare Europeană formau structura regională a statului polonez și activau ca o rețea. Fiind principalii aliați ai guvernului polonez în promovarea conceptului european, ONG-urile au elaborat o multitudine de proiecte de cercetare și rapoarte specializate, monitorizând schimbările atitudinii publice față de obținerea de către Polonia a statutului de membru al Uniunii Europene. Cercetările și rapoartele prezentate de către Centrul Regional de Informare Europeană din Polonia au fost utilizate în cadrul procesului de monitorizare a posibilelor modificări ale politicii de informare, în

scopul definirii grupurilor-țintă, care ar trebui să devină obiecte ale unor acțiuni informaționale și educaționale specifice.

Cercetările și rapoartele prezentate de către Centrul Regional de Informare Europeană din Polonia demonstrează faptul, că acțiunile informaționale și educaționale ar trebui să fie orientate către grupurile-țintă specifice. Experții din Polonia au identificat și definit grupurile-țintă deosebit de importante pentru poziția Poloniei de țară membră a Uniunii Europene, și anume acele grupuri, care vor fi cel mai mult afectate de către schimbările, ce vor interveni ca rezultat al integrării Poloniei în UE, distribuitori de informație, precum și persoane, care nu participă activ la procesul de căutare a informației. Pentru aceste grupuri au fost elaborate programe speciale, inclusiv publicații corespunzătoare preferințelor acestor grupuri; de asemenea, au fost organizate cursuri de instruire și întruniri de informare.

Ziarele poloneze – despre integrarea în UE – cazul Gazeta Wyborcza

Mijloacele de informare în masă din Polonia au participat activ la activitățile de informare, contribuind la menținerea interesului cetățenilor polonezi față de subiectele legate de integrarea în UE. Fiind cel mai important agent al distribuirii informației, mijloacele de informare beneficiază de acces rapid la informații despre evenimentele cele mai importante din sfera integrării Poloniei în Uniunea Europeană și dețin destule date despre procesele și instituțiile implicate. În vederea facilitării activității jurnaliștilor, la inițiativa Centrului Regional de Informare Europeană din Polonia, au fost organizate conferințe, seminare și tururi de cunoaștere în cadrul unor instituții europene. De asemenea, activitatea mijloacelor de informare din Polonia a fost susținută prin inițiativa Centrului Regional de Informare Europeană din Polonia, care era dispus să primească de la organele reprezentative ale mijloacelor de informare orice propuneri, referitor la acordarea de granturi pentru susținerea proiectelor orientate spre reducerea distanței dintre Uniunea Europeană și societatea poloneză.

Mijloacele de informare din Polonia au susținut activ eforturile Guvernului orientate spre integrarea europeană, în special la sfârșitul lunii mai a anului 2003. În zilele de 7-8 iunie, 2003 guvernul Poloniei a organizat un referendum național, privind aderarea la UE. Deși, prin numărul de voturi, a fost demonstrată atitudinea pozitivă a populației

față de obținerea de către Polonia a statutului de membru al Uniunii Europene, exista riscul ca referendumul să fie considerat nevalabil din cauza neprezentării la urnele de vot. La expirarea primelor două luni ale Campaniei naționale pentru informare la subiectul integrării europene, organizate de către guvernul Poloniei, a devenit clar pentru experți că mulți dintre cetățenii Poloniei nu vor participa la referendum. La sfârșitul lunii mai a anului 2003, s-a desfășurat o campanie de două săptămâni numită “Da referendumului”; la această campanie, finanțată de către guvern, au participat aproximativ 90 de organizații non-guvernamentale și 10 partide politice din Polonia.

În același timp, ziarul cel mai important de circulație națională “Gazeta Wyborcza” îndemna cetățenii polonezi să participe la referendum. În ultimele două luni înainte de referendumul din Polonia, în ziar au fost publicate 120 de articole mari, în care a fost tratat subiectul integrării europene; astfel, organele editoriale și-au demonstrat angajamentul de a participa la procesul de modelare a atitudinii cercurilor largi ale populației din Polonia. În acest ziar, erau descrise temerile cele mai răspândite privind UE, acestea fiind plasate în contextul beneficiilor culturale și de civilizație, care ar rezulta din integrarea Poloniei în UE. Preocupările pentru destinul Poloniei, în caz de neintegrare în UE, au fost aduse în centrul atenției publice. Un număr al ziarului Gazeta Wyborcza din 5 iunie, 2003 a descris cu note de ironie situația, în care s-ar pomeni Polonia în anul 2009, în caz de neintegrare în UE. Politicianul populist, Andrzej Lepper, a fost prezentat în glumă în postura viitorului prim-ministru. Cazul acestui ziar polonez demonstrează că o condiție necesară pentru atingerea scopului propus este posedarea unor excelente abilități de convingere.

Lipsa unei campanii strategice de integrare a Moldovei în UE

Importanța Planului de Acțiuni UE - Republica Moldova

Documentul politic principal, care a stipulat obiectivul strategic de stabilire a unor relații de cooperare dintre Moldova și Uniunea Europeană a fost Planul de Acțiuni UE – Republica Moldova, elaborat pentru o perioadă de trei ani. După expirarea primilor doi ani de implementare a Planului de Acțiuni, în luna noiembrie a anului 2006, Comisia Europeană și-a exprimat insatisfacția față de activitatea

guvernului Republicii Moldova, orientată spre adoptarea unor reforme interne.

Reformele vor contribui la executarea prevederilor Acordului de Parteneriat și Cooperare (APC) și vor susține și facilita realizarea perspectivei de integrare a Moldovei în structurile economice și sociale europene. Totuși, anumite figuri politice din Moldova, precum și anumiți reprezentanți de vază ai ministerelor se opun proceselor integraționiste. Aceste figuri politice cred în posibilitatea restabilirii Uniunii Sovietice, în baza Comunității Statelor Independente (CSI). Evident, apare necesitatea elaborării unei strategii informaționale comune pentru implementarea Planului de Acțiuni UE – Republica Moldova, astfel încât unii reprezentanți ai Parlamentului Republicii Moldova, precum și unele figuri de vază din ministerele republicii să conștientizeze anumite concepte europene și necesitatea implementării reformelor.

Lipsa unei strategii de integrare a Republicii Moldova în UE afectează procesul de implementare a Planului de Acțiuni UE – Moldova. Prevederile Acordului de Parteneriat și Cooperare (APC) și acțiunile de susținere a perspectivei de integrare a Moldovei în structurile sociale și economice europene de asemenea vor fi afectate. În mod direct, imaginea partidelor politice din Moldova și, mai ales, imaginea Partidului Comunist din Republica Moldova va suferi fără îndoială, în cazul în care procesul de reformare va eșua, însă cetățenii Moldovei vor fi cel mai mult afectați de lipsa unei strategii comune a mijloacelor de informare pentru integrarea în UE. Integrarea europeană nu este doar o problemă a politicianilor, experților sau guvernelor, ci și a fiecărui cetățean în parte. Acesta este un proces de importanță națională, care necesită implicarea întregii societăți, aceasta fiind o condiție a aprobării și succesului proceselor integraționiste.

Planul de Acțiuni UE-Moldova în opinia publică

Implementarea Planului de Acțiuni va determina, pe termen lung, îmbunătățirea situației oamenilor de rând, prin alinierea legislației, normelor și standardelor din Republica Moldova la cele ale Uniunii Europene. Totuși, aproape jumătate din cetățenii Moldovei (45 %) nici nu au auzit despre Planul de Acțiuni UE – Moldova. Acest fapt se datorează lipsei unei strategii comune de informare a populației din Moldova referitor la perspectivele aderării. Drept urmare, cetățenii

Moldovei nu conștientizează necesitatea implementării Planului de Acțiuni UE – Moldova. Chiar dacă unele aspecte ale conceptului european au fost abordate în cadrul dezbaterilor publice din țară, principalele pârghii europene prezentate de către Comisia Europeană nu au avut rezonanță pentru cercurile largi ale populației din Moldova.

Interesul principal al populației Moldovei nu este legat de conceptul european. Un motiv ar fi problema sărăciei, cu care se confruntă populația din Moldova și care determină interesul sporit al oamenilor față de astfel de aspecte, cum ar fi: prețurile, viitorul copiilor sau posibilitățile de angajare în câmpul muncii. În prezent, oamenii se concentrează asupra unor aspecte elementare ale vieții cotidiene – viitorul copiilor, prețurile și sărăcia. Descurajați de înșelăciunile oamenilor politici, cetățenii Moldovei au pierdut orice încredere. De fapt, oamenii devin interesați de conceptele europene doar atunci când este vorba de posibilități de angajare în câmpul muncii în străinătate. Oamenii din Moldova vor să ducă o viață bună acum, nu pe viitor, aceasta fiind principala cauză a emigrării cetățenilor Moldovei în țările UE. Un alt aspect, care demonstrează lipsa oricărui interes a cetățenilor Moldovei față de Planul de Acțiuni UE – Moldova se referă la divizarea societății Moldovei în două segmente – unul de tip moldovenesc (românesc) și altul de tip rusesc.

Elaborarea unei strategii comune de informare pentru integrare europeană

Guvernul Republicii Moldova încearcă în prezent să elaboreze o strategie comună de informare pentru integrare europeană, însă este greu de imaginat din ce resurse va fi implementată o astfel de strategie. Lipsesc mijloacele necesare pentru acordarea de granturi de către Guvern, în scopul promovării imaginii UE în mijloacele de informare în masă și școlarizării maselor populare în conceptul și politicile UE; de asemenea, structurile guvernamentale nu acordă sprijin financiar pentru instituirea în Moldova a unor Centre Regionale Europene și nu sunt experți, care ar putea să se ocupe de promovarea acestor aspecte importante.

Eforturile Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene sunt orientate spre raportarea realizărilor obiectivelor Planului de Acțiuni UE – Moldova, însă șarja cea mare revine celorlalte instituții guvernamentale (ministere, departamente, etc.) care

trebuie să fie pregătite, deschise și predispuse să accepte și să implementeze reformele. Totodată, mesajul reformelor, beneficiile și costurile aferente trebuie transmise coerent și consecvent populației prin intermediul mijloacelor de informare în masă. Strategia comună ar trebui să vizeze, de asemenea, și atragerea de către instituțiile guvernamentale de noi specialiști, instruiți în universitățile din țară și de peste hotare în teoriile și practicile europene, cunoscători de limbi străine, capabili să atragă și să gestioneze fonduri europene pentru susținerea reformelor.

Recomandări

Constatări importante

Reieșind din prezentul raport de politici, pot fi evidențiate câteva constatări. Obstacolele în calea popularizării conceptelor de integrare în UE nu au fost eliminate. Mijloacele de informare ale Moldovei sunt polarizate în două lumi diferite, caracterizate prin două categorii de valori diferite și opuse. Am constatat că jurnaliștii din Moldova nu sunt motivați de a aborda subiecte legate de integrarea în UE. Mentalitatea cetățenilor din Moldova nu este apropiată de valorile europene, cum ar fi valorile democratice comune, respectarea normelor legislative, respectarea muncii și altele. În plus, societatea din Moldova este slab dezvoltată și săracă. Mijloacele financiare nu sunt suficiente pentru implementarea strategiei necesare de comunicare a informațiilor, ce țin de domeniul integrării europene. Restricțiile interioare ale instituțiilor guvernamentale birocratice prevalează față de orientările lor pro-europene. Capacitățile de reformare ale instituțiilor guvernamentale sunt slabe. Nu sunt experți, care ar implementa și perfecționa reformele europene necesare. Aceste constatări explică lipsa unei strategii comune de introducere a conceptului european în Moldova. Succesul Planului de Acțiuni UE – Moldova va fi determinat de lichidarea tuturor neajunsurilor constatate.

Recomandări în materie de politici

La baza acestui proiect ar trebui să stea strategia comună de familiarizare a cetățenilor Moldovei cu conceptul european. Strategia de comunicare a informației cu privire la conceptul european prin

intermediul mijloacelor de informare trebuie să fie divizată în strategia de comunicare internă și externă.

Strategia de comunicare internă prevede răspunsurile la următoarele întrebări:

- Este oare Moldova binevenită în calitate de membru al UE?
- Sunt oare autoritățile din Moldova conștiente de opinia publică față de perspectiva integrării Moldovei în UE?
- Spre ce tinde Moldova?

Strategia de comunicare externă prevede răspunsurile la următoarele întrebări:

- În ce mod ar trebui să fie prezentată Moldova peste hotare?
- Care este grupul-țintă, spre care trebuie să fie îndreptat mesajul de prezentare a imaginii Moldovei?
- Cum trebuie să fie prezentată imaginea Moldovei în cadrul UE?
- Beneficiază oare Moldova de susținere în cadrul UE?

Prezentul raport în materie de politici este o dovadă a nivelului insuficient și a caracterului neregulat de informare a cercurilor largi din Republica Moldova în subiectul integrării în UE. Implementarea unei strategii comune de abordare a conceptului european prin intermediul mijloacelor de informare ar duce la perfecționarea cunoștințelor și sporirea gradului de înțelegere a proiectului UE de către cercurile largi, sporirea nivelului de conștientizare a priorităților Moldovei în contextul perspectivelor de integrare în UE, precum și inițierea unui dialog relevant și efectiv cu oamenii.

Acțiunile concrete, care urmează a fi întreprinse de către autoritățile din Moldova sunt:

- Identificarea grupurilor-țintă de audiență
- Sporirea profesionalismului departamentelor de stat ce se ocupă de integrarea europeană
- Monitorizarea și analiza activității mijloacelor de informare
- Instruirea agenților distribuitori de informație (jurnaliști, profesori, politicieni)
- Definirea sistemului de consultare (Cine trebuie să fie implicat în acest proces? Cine va decide acest lucru?)
- Crearea unui sistem simplu și efectiv de informare la subiectul UE

- Implementarea acestei strategii la nivel local. Moldova nu cuprinde doar capitala.
- Propagarea conceptului UE în școli

La etapa inițială a procesului de implementare a strategiei, vor fi delimitate patru grupuri de audiență prioritare:

• Mijloacele de informare. Mijloacelor de informare le revine rolul principal; tema serviciilor și relațiilor cu acestea a fost discutată ceva mai devreme. Mijloacele de informare vor fi incluse în strategia de informare în mod individual, atrăgând o mare parte din activitățile Direcției pentru Informare Publică. Aceste elemente trebuie să manifeste din plin capacitățile lor de convingere și să participe activ la promovarea conceptului european în rândurile cetățenilor Moldovei. În acest scop, mijloacele de informare din Moldova trebuie să primească granturi din partea Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene pentru a scrie articole, în care să fie tratate subiectele ce țin de conceptul european.

• Liderii de opinie. Datorită influenței pe care o exercită la nivel național, regional și comunitar, liderii de opinie au obținut dreptul de a influența aprecierile și opiniile despre importanța diverselor evoluții, ocupând poziții privilegiate în termeni de exprimare a propriilor păreri. În această categorie pot fi incluși politicieni, personalități ale culturii populare, pictori, jurnaliști și conducători ai unor mișcări neoficiale. În majoritatea cazurilor, calitatea informației (obiectivitatea, conținutul și veridicitatea reală) nu este cel mai important lucru. Trebuie de menționat, că oamenii sunt mai mult interesați de opinia liderului, decât de însăși conținutul informației. Deficitul de informație și canalele de distribuire a acesteia determină sporirea nivelului de încredere într-o altă persoană (care este, de asemenea, sursă de informație). În schimb, apare elementul subiectivității sau riscul falsificării informației.

• Tinerii și factorii de influență asupra lor;

• Persoanele nesigure sau potrivnice integrării în UE.

Aceste patru grupuri de audiență vor fi în atenția Departamentului Integrare Europeană al Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova și informația va fi comunicată în mod corespunzător. Cercurile largi ale populației vor

fi implicate doar în cazurile cele mai importante. Vor fi create posibilități de obținere a întregului volum de informații necesare. Pe de altă parte, grupurile prioritare mereu vor fi în centrul atenției în procesul de implementare a strategiei de informare.

Politicile României în sprijinul integrării europene a Republicii Moldova – lecții învățate din experiența Poloniei și a Ucrainei

Margareta Mamaliga

Introducere

Ca țară, care în curând urma să adere la Uniunea Europeană (UE), România s-a angajat să contribuie la o relație mai aprofundată dintre UE și Moldova, pe de o parte, și să-i ofere Republicii Moldova propria experiență de integrare europeană, pe de altă parte. Aceste angajamente reies din statutul „privilegiat” pe care România îl atribuie relațiilor sale cu Moldova, legăturile istorice, culturale și lingvistice dintre cele două state, precum și din faptul că România va fi unicul stat membru al UE care se va învecina direct cu Republica Moldova.

Prin urmare, ar fi de așteptat ca România, în calitate de stat membru al UE, să joace pentru Moldova același rol, pe care l-a avut, spre exemplu, Polonia pentru Ucraina – cel de “avocat” al integrării Moldovei în UE.

Acest raport va analiza politicile Poloniei în sprijinul integrării europene a Ucrainei pentru a identifica care sînt premisele necesare, în afara frontierei și istoriei comune, pentru ca un nou stat membru al UE să poată sprijini în mod eficient integrarea europeană a unui vecin estic. Vom încerca să arătăm, în baza experienței polono-ucrainene, că capacitatea României de a juca rolul de „avocat” al Moldovei la Bruxelles va depinde de cel puțin trei factori principali: gradul de deschidere și claritate în relațiile bilaterale dintre România și Moldova; gradul de convergență a valorilor și a orientării europene în politicile interne și externe ale României și Moldovei; precum și capacitatea României de a formula și promova obiectivele sale cu privire la Moldova la nivelul UE.

Pentru început vom analiza politicile Poloniei față de Ucraina. Apoi, vom încerca să evaluăm factorii enumărați mai sus prin prisma relațiilor actuale dintre România și Moldova și a poziției României în UE. Trebuie să recunoaștem că extrapolarea experienței polono-ucrainene asupra cazului României și Moldovei nu poate fi una

absolută, dat fiind că în ciuda mai multor asemănări, cele două seturi de relații sînt în același timp unele foarte diferite.

Politicele Poloniei de susținere a integrării europene a Ucrainei

Relațiile dintre Polonia și Ucraina fac parte din „politica estică” a Poloniei. Această politică se bazează pe așa-numita doctrină Giedroyc, elaborată în anii '50 ai secolului trecut în cadrul cercurilor de emigranți polonezi la Paris. Potrivit acestei doctrine, Polonia urma să renunțe la orice pretenții teritoriale față de vecinii din est, să recunoască independența acestora și să pună capăt rivalității cu Rusia pentru influență în Belarus sau Ucraina.⁸ Această doctrină a marcat debutul unui proces de reconciliere dintre Polonia și Ucraina, prin care cele două state au depășit resentimentele istorice și au pus bazele unei relații de bună vecinătate. Ca urmare a acestui proces, Polonia definește astăzi o Ucraină europeană, democratică și prosperă drept interes național și prioritate a politicii sale externe.

Validitatea eforturilor Poloniei de a promova mai multe angajamente UE față de Ucraina a depins de progresul reformelor în Ucraina și de gradul în care aceasta a știut să respecte valorile comune în politicile sale interne și externe. La nivel bilateral, Polonia a pus valorile comune și aspirațiile europene ale Kievului la baza relațiilor sale cu Ucraina. Convergența valorilor Poloniei și a Ucrainei din perioada de după “revoluția oranj” a fost un factor deosebit de benefic pentru relațiile bilaterale. Polonia a împărtășit cu Ucraina propria experiență de transformări democratice, prin intermediul Programului său de cooperare pentru dezvoltare (PolishAid). În cadrul acestui program, organizațiile societății civile realizează proiecte în și pentru Ucraina, jucînd rolul unor instrumente de politică externă a Poloniei.⁹ Aceste activități promovează experiența Poloniei de modernizare politică și economică și au la bază un puternic sentiment de solidaritate al polonezilor cu acele state estice, care se mai află încă în proces de tranziție.

Accederea forțelor pro-europene și reformiste la putere în Ucraina după „revoluția oranj” a consolidat argumentele Poloniei în

⁸ Piotr Kazmierkiewicz, “Polonia,” în *Perspectivile Turciei și Ucrainei de integrare în UE*, ed. Piotr Kazmierkiewicz (Varșovia: Institutul de Afaceri Publice, 2006), 119.

⁹ Interviu în Varșovia, 10.11.2006.

favoarea unor relații mai strânse dintre UE și Ucraina. Din contra, alegerile parlamentare, care au avut loc în Ucraina în primăvara anului 2006 și incertitudinea legată de viitoarea orientare a politicii externe și cursul reformelor în Ucraina au afectat abilitatea Poloniei de a promova Ucraina în cadrul UE.

Chiar și înainte de aderare la UE, Polonia s-a pronunțat pentru elaborarea unei “dimensiuni estice” în cadrul politicii externe a UE și pentru acordarea unui statut special Belarusului și Ucrainei. Obiectivul principal al unei astfel de politici a fost “eliminarea barierelor existente prin acordarea asistenței și o cooperare mai strânsă cu țările vecine, care ar trebui să se bazeze pe valori și interese comune.”¹⁰ Propunerile Poloniei referitor la eliminarea liniilor de diviziune în Europa presupun și lărgirea perspectivelor europene pentru Ucraina și Belarus, inclusiv acordarea celor două state a perspectivei de aderare la UE. O astfel de perspectivă este văzută în Polonia atât ca stimulent pentru realizarea reformelor în cele două state, cât și ca o chestiune de securitate națională a Poloniei.¹¹

Polonia și-a asumat rolul de lider în promovarea unor angajamente mai ferme din partea UE față de Ucraina și a perspectivei de “mai mult decât doar vecin”. Rolul Poloniei în elaborarea politicilor UE față de Ucraina este cel mai bine ilustrat de sprijinul acordat de către președintele și diplomația poloneză în timpul crizei de după primul tur al alegerilor prezidențiale din Ucraina din 2004. Polonia a jucat un rol cheie în formularea unei reacții din partea UE față de criza din Ucraina și implicarea ulterioară a președintelui lituanian și a Înalțului Reprezentant al UE pentru Politica Externă și de Securitate Comună UE, Javier Solana, în rezolvarea acesteia. Tot europarlamentarii polonezi au fost cei care au convins Parlamentul European să adopte două rezoluții cu privire la Ucraina consecutiv – una în sprijinul unor alegeri libere și corecte în Ucraina și una care a recunoscut pentru prima dată aspirațiile europene ale Ucrainei.

În același timp, capacitatea Poloniei de a promova o dimensiune estică în cadrul UE a fost afectată de un șir de factori:

¹⁰ Ministerul Afacerilor Externe al Poloniei, *Propunerile neoficiale ale Poloniei cu privire la politica față de noii vecini din est după extinderea UE*, www.mfa.gov.pl

¹¹ Kazmierkiewicz, “Polonia”, 119.

- În calitate de „nou” membru al UE, Polonia are deocamdată o poziție slabă în cadrul UE și influență limitată asupra politicii externe comunitare;
- Noile state membre ale UE nu au reușit să vorbească într-o voce și să creeze o platformă comună pentru sprijinirea unor politici comunitare mai active față de vecinii din est;
- „Oboseala extinderii” și “pauza” anunțată de UE în procesul de extindere în vederea realizării reformei instituționale;
- Prioritizarea relațiilor cu Rusia („Russia first”) față de relațiile cu vecinii din est de către unele state membre UE;
- Relațiile proaste dintre actuala guvernare de la Varșovia cu Rusia etc.

Relațiile România-Moldova

Despre România și Moldova se spune uneori că sînt două state divizate de aceeași limbă. Probleme legate de identitate, istorie și limbă au figurat dintotdeauna pe agenda relațiilor bilaterale, fiind mereu o sursă de acuzații și suspiciuni reciproce. Autoritățile din Moldova au tratat politicile Bucureștiului cu precauție bănuind în spatele retoricii române oficiale un plan ascuns de reincorporare a Basarabiei. Pe de altă parte, României i-a lipsit atractivitatea politică și economică pentru a servi drept pol de atracție pentru Moldova, unul de alternativă Moscovei.¹²

Doctrina “celor două state românești” adoptată de către autoritățile de la București la începutul anilor '90 ai secolului trecut, au atins corzi sensibile în rîndul autorităților de la Chișinău, care au elaborat la rîndul lor o ideologie proprie, cea a moldovenismului, care proclamă „poporul moldovean” drept unul distinct din punct de vedere cultural și lingvistic.

Declararea integrării europene drept obiectiv strategic al Moldovei și apropierea momentului aderării României la UE au dat un impuls nou relațiilor bilaterale. Nou alesul Președinte al României, Traian Băsescu, a efectuat prima sa vizită în această calitate în Republica Moldova în ianuarie 2005. La Chișinău, președintele Băsescu s-a angajat să sprijine integrarea europeană a Moldovei: “Acesta este un

¹² Iurie Leancă, “Evoluția Afacerilor Externe”, în *Tranziție: retrospectivă și perspectivă* (Chișinău: Asociația pentru Democrație Participativă, 2002), 368

obiectiv, pe care trebuie să-l realizăm împreună – președinții celor două țări, instituțiile noastre, popoarele noastre. Acolo [în Europa] este atât locul României, cât și cel al Moldovei”.¹³

Au fost reluate contactele bilaterale la nivel de președinți, prim-miniștri și miniștri de Externe, la nivel parlamentar. Relațiile bilaterale au devenit mai pragmatice și mai intense, fapt care a dus și la creșterea schimburilor comerciale dintre cele două state. Oficialii români au evitat în mod intenționat să pună în discuție subiecte controversate și și-au exprimat în repetate rânduri sprijinul pentru aspirațiile europene ale Moldovei. România a declarat relațiile cu Moldova drept prioritate a politicii sale externe și așteaptă ca după aderarea la UE aceste relații să se intensifice și mai mult.

Totuși, declarațiile ocazionale, făcute de către înalți oficiali români și moldoveni au afectat în continuare relațiile dintre cele două state. Declarațiile făcute de Președintele român Traian Băsescu la 1 iulie 2006 în cadrul vizitei unui grup de liceeni moldoveni la Palatul Cotroceni ar fi un exemplu în acest sens. Președintele Băsescu a menționat printre altele că poporul român este unicul popor din Europa care mai rămîne divizat și că reunificarea acestuia va avea loc în cadrul UE și „în nici un alt mod.”¹⁴ Deși în cadrul aceluiași discurs președintele Băsescu și-a exprimat sprijinul pentru integritatea Moldovei, remarcile lui au provocat o serie de interpretări la Chișinău. Drept reacție la aceste și alte afirmații, autoritățile moldovene s-au arătat oarecum iritate de intențiile autorităților române de a sprijini eforturile de integrare europeană a Moldovei¹⁵, făcând, în același timp,

¹³ Portalul www.azi.md, 26.01.2005..

¹⁴ Băsescu a afirmat: “Mereu am fost unul dintre acei politicieni, care au susținut necesitatea menținerii unor relații bune și deschise cu Republica Moldova, care ar accelera evoluția acestei țări, astfel încât, în viitorul apropiat, ne-am putea vedea uniți, de data asta în cadrul UE Sîntem unica țară, unicul popor, care este, deocamdată, divizat. Germania și-a unit națiunea; România rămîne deocamdată divizată în două țări. Însă, repet, unificarea noastră va avea loc în cadrul Uniunii Europene și în nici un alt mod,” Rompress, 1.07.2006

¹⁵ În cadrul discursului ținut la ceremonia de deschidere a terminalului de la Giurgiulești la 26.10.2006, Președintele Moldovei Vladimir Voronin a afirmat următoarele: “Cineva dorește să ne pună în trenul său și să ne ducă în Europa, să ne impună denumirea limbii noastre materne, să ne spună că istoria noastră, în realitate, nu este a noastră, dar e complet alta,” www.azi.md, 27.10.2006

ele însele o serie de comentarii nu tocmai justificate cu privire la istoria României.

Relațiile dintre România și Moldova trebuie să fie mai deschise și mai clare. Acestea trebuie redefinite în conformitate cu obiectivul împărtășit de integrare europeană al celor două state. Deși este probabil prematur să ne așteptăm la o reconciliere româno-moldovenească după modelul Poloniei și Ucrainei, relațiile bilaterale ar putea fi relaxate în mod simțitor dacă cele două state ar semna tratatul politic de bază. Negocierile pe marginea acestui tratat au început încă din anii '90 ai secolului trecut, proiectul acestuia fiind parafat în anul 2000. Însă din cauza unor dezacorduri, în mod special din partea Chișinăului, negocierile cu privire la semnarea tratatului nu s-au încheiat nici pînă astăzi.

Valori comune și obiectul comun de integrare europeană

Republica Moldova a declarat integrarea europeană drept obiectiv strategic prioritar. Consensul politic cu privire la acest obiectiv este reflectat și în sprijinul masiv pentru integrarea europeană la nivelul societății.¹⁶ La baza relațiilor actuale dintre UE și Moldova se află astfel de valori comune ca valorile democratice, drepturile omului, supremația legii etc. Angajamentele Moldovei de a continua reformele politice și economice sînt parte intrinsecă a cadrului politic și juridic al relațiilor dintre UE și Moldova.

În ciuda angajamentelor sale formale și a retoricii de integrare europeană, Moldova încă trebuie să demonstreze validitatea aspirațiilor sale europene. În raportul său cu privire la primii doi ani de implementare a Planului de Acțiuni UE – Republica Moldova, Comisia Europeană s-a referit la un progres „modest” realizat de către Republica Moldova în astfel de domenii cheie ale Planului ca buna guvernare, supremația legii și drepturile omului.¹⁷ De asemenea, în raport se menționează că, deși Moldova a adoptat un șir de acte legislative și a prevăzut măsurile necesare, procesul de implementare a acestora lasă de dorit.

¹⁶ În cadrul unui sondaj național realizat de către Institutul pentru Politici Publice în noiembrie 2006, 68% dintre respondenți s-au pronunțat pentru integrarea Moldovei în UE. Vezi rezultatele sondajului la www.ipp.md.

¹⁷ Comisia Europeană, *Comunicare din partea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European, Raport cu privire la evoluția PEV: Moldova*, 4 decembrie 2006, 3.

Aceste evoluții slăbesc argumentele Moldovei pentru o relație mai strânsă cu UE, precum și capacitatea unor state ca România de a promova un statut privilegiat pentru Moldova în cadrul UE.

În același timp, valorile comune și obiectivul comun de integrare europeană nu este încă tradus în programe și inițiative concrete româno-moldovene. Asistența acordată de România Republicii Moldova pînă în prezent a constat în mod special din burse pentru studenți și liceeni moldoveni în instituțiile de învățămînt din România. România a mai acordat asistență Moldovei pentru activități culturale, însă impactul acestei asistențe a fost unul limitat. Cooperarea dintre organizațiile neguvernamentale din România și Moldova a fost una sporadică și de cele mai dese ori susținută de către state și fonduri străine.

Sprijinul României pentru integrarea europeană a Moldovei

România s-a pronunțat, în repetate rânduri, pentru decuplarea Moldovei din categoria statelor incluse în Politica Europeană de Vecinătate (PEV) și includerea acesteia în grupul statelor Balcanilor de vest. O astfel de abordare este susținută pe deplin de către autoritățile de la Chișinău, care consideră aderarea la Procesul de Stabilizare și Asocieră al Balcanilor de vest drept o „scurtătură” spre integrarea în UE a Republicii Moldova.

Diplomația românească și-a demonstrat deja abilitatea de a sprijini eforturile de cooperare și integrare regională a Moldovei pe direcția sud est europeană. România a sprijinit activ acederea Moldovei la Pactul de Stabilitate din Europa de Sud Est, la Carta relațiilor de bună vecinătate, stabilitate, securitate și cooperare în Europa de Sud Est (SEECF), precum și, mai recent, la Acordul de comerț liber sud est european (CEFTA). De menționat, că Bucureștiul a acordat această asistență Moldovei în mod explicit drept parte a sprijinului mai larg al României pentru integrarea europeană a Moldovei

În același timp, decizia UE de a include Moldova în PEV și de a o trata ca pe un „vecin” fără perspectivă de aderare în viitorul apropiat pare să îndepărteze opțiunea sud est europeană pentru Moldova. Pînă în prezent, UE a refuzat să accepte cererea Moldovei de a fi inclusă în Procesul de Stabilizare și Asocieră, susținînd că acest proces este unul care a fost elaborat reieșind din circumstanțele

politice, economice și sociale ale Balcanilor de vest, și care sînt foarte diferite de cele ale Moldovei. Astfel, se pare că în prezent este puțin probabil ca UE să accepte trecerea Moldovei din PEV în categoria statelor Balcanilor de vest, nu în ultimul rînd pentru că asta ar însemna acordarea unei perspective de aderare Moldovei, iar UE pare hotărîtă să ia o „pauză” în procesul de extindere.

De asemenea, România și-a exprimat intenția de a promova o “dimensiune a Mării Negre” în UE și o atenție mai mare față de riscurile de securitate care provin din această regiune. România vede “conflictele înghețate” ca fiind unul din aceste riscuri, și căruia UE trebuie să-i acorde mai multă atenție. România a sprijinit deja eforturile Moldovei de internaționalizare a eforturilor de soluționare a conflictului transnistrean. În același timp, România a recunoscut că modul cel mai eficient și sensibil în care ea însăși poate contribui la eforturile de reglementare transnistreană ar fi prin intermediul UE și nu prin implicare directă.

Oricare ar fi calea aleasă de România, obținerea unui statut mai avansat pentru Moldova în cadrul UE sau a unei contribuții mai mari din partea UE la reglementarea transnistreană nu va fi o sarcină ușoară. În calitate de membru „nou” al UE capacitatea României de a exercita influență asupra politicilor UE va fi una limitată, cu atît mai mult cu cît în primii ani după aderare Bucureștiul va trebui să se concentreze pe îndeplinirea clauzelor de salvagardare din Tratatul de aderare. Menajarea sensibilităților Rusiei față de Republica Moldova și conflictul transnistrean în particular va fi o altă mare provocare căreia România va trebui să-i facă față atunci cînd va încerca să influențeze politicile UE față de Moldova.

Concluzii

Diplomația română și-a demonstrat deja eficacitatea în susținerea obiectivelor de integrare europeană a Moldovei, în mod principal prin sprijinirea eforturilor de cooperare regională ale Moldovei pe filiera sud est europeană și de internaționalizare a conflictului transnistrean. Cu toate acestea, analiza politicilor Poloniei îndreptate spre sprijinirea integrării europene a Ucrainei ne face să credem că capacitatea României de a sprijini europeanizarea Moldovei va depinde la fel de mult de abilitățile diplomației românești, cît și de calitatea relațiilor bilaterale dintre cele două state. Valorile comune și

aspirațiile europene împărtășite de cele două state trebuie să stea la baza relațiilor bilaterale. În același timp, România trebuie să joace un rol mai activ în sprijinirea eforturilor de democratizare a Moldovei, așa cum a făcut Polonia în cazul Ucrainei.

Recomandări

Semnarea tratatului politic de bază

România și Moldova trebuie să semneze tratatul politic bilateral de bază cât de curând posibil. Semnarea tratatului bilateral va duce la eliminarea suspiciunilor și neclarităților din relațiile bilaterale. În viziunea Bucureștiului, tratatul va lua forma unui acord bilateral de “parteneriat european”, iar documentul în cauză este văzut de către autoritățile române ca o măsură concretă de susținere a eforturilor de integrare europeană ale Moldovei. Într-adevăr, voința politică pe care o va manifesta Chișinăul în această problemă va fi un adevărat test pentru obiectivele europene ale Moldovei.

Spre o relație bazată pe valori și aspirații europene comune

Moldova trebuie să-și îndeplinească obiectivul de integrare europeană cu mai multă fermitate și coerență, atât în politica externă, cât și în politicile sale interne. Moldova trebuie să valorifice la maximum actualul cadru de relații cu UE și să își facă „temele”. În același timp, România trebuie să își sprijine declarațiile în favoarea modernizării politice și economice a Moldovei prin acțiuni și inițiative concrete. Moldova trebuie să fie un stat beneficiar prioritar în cadrul programelor de cooperare pentru dezvoltare ale României. După modelul Polishaid, ONG-urile române trebuie să joace un rol mai mare în vederea transferării experienței de democratizare a României către Moldova.

Cooperare cu alții pentru relații mai strânse dintre UE și Moldova

Alte state membre ale UE, în special cele “noi”, cum ar fi Polonia, Republica Cehă și statele baltice, și-au exprimat sprijinul pentru aspirațiile europene ale Moldovei. România ar trebui să-și unească eforturile cu aceste state, dar, în același timp, să lucreze împreună cu unii din „greii” UE, așa ca Germania, Franța sau Regatul Unit. Reieșind din faptul, că perspectivele Moldovei de a fi inclusă în

categoria statelor Balcanilor de vest sînt unele minime la această etapa, România ar trebuie să promoveze consolidarea Politicii Europene de Vecinătate la care participă Moldova în prezent. Propunerile înaintate recent în acest sens de către Comisia Europeană, inclusiv în vederea sporirii contribuției UE la reglementarea „conflictelor înghețate”, precum și Președinția germană a UE care se anunță a fi una receptivă față de aceste propuneri sînt două oportunități pe care România ar trebui să le valorifice.

A VISA LA VISA¹⁸: Care vor fi regimurile de vize moldo-române și Moldova-UE? Exemplul regimului de vize moldo-polonez

Marcel Spatari

Introducere

În ajunul extinderii UE din 2007, Moldova s-a pomenit într-o situație destul de incomodă. Începând cu luna ianuarie 2007, pentru prima dată în scurta istorie a țării lor, moldovenii nu vor putea călători spre o țară din vest fără viză. Aderarea României la UE duce la un regim de frontieră mai rigid cu Moldova. În acest context, autoritățile moldovenești și române au negociat pentru prima dată introducerea unui regim de vize între aceste două țări. Acest proces este împiedicat de diferite incertitudini și de întrebarea ce persistă mereu în aer: „Care va fi reacția UE?”

Procesul de negociere a acordului de vize cu România nu este singura problemă din agenda externă a Republicii Moldova. Guvernul de la Chișinău a invitat Bruxelles-ul să înceapă negocierile privind semnarea unui acord facilitat de vize, însă invitația a rămas fără răspuns mult timp. După cum se vede, Uniunea Europeană nu dorește să-și deschidă granițele pentru o țară a cărei cetățeni au emigrat într-un număr colosal în ultimul deceniu. Va fi foarte complicat pentru Moldova să convingă UE de oportunitatea unui regim de vize mai flexibil.

Cu toate acestea, Moldova va fi nevoită să convingă UE de acest lucru, dacă dorește cu adevărat să păstreze șansa de a avea un sistem facilitat de vize durabil cu România. Adevărul este că România intenționează să devină membru cu drepturi depline a spațiului Schengen până în 2010, după care tranzitul de persoane între România și Moldova va fi reglementat în întregime de către cadrul Schengen.

În procesul de căutare a unei soluții, nu poți să nu analizezi experiența altor țări înainte de aderare. Faptul că Polonia a acordat un regim facilitat de vize Moldovei ne dă speranța că același lucru se va

¹⁸ A visa la viză (română)

întâmpla și în cazul României, dacă nu chiar unul și mai bun. Într-adevăr, România a anunțat deja că vizele pentru moldoveni vor fi oferite gratuit. Sarcina ce stă acum în fața Moldovei este să-și mobilizeze forțele, pentru a câștiga o atitudine calmă față de țara noastră din partea țărilor Schengen. Pentru acesta Guvernul RM urmează să îndeplinească o muncă foarte grea.

Moldova deja a început convorbirile cu Uniunea Europeană privind liberalizarea vizelor, însă acest lucru s-a întâmplat după ce Ucraina a inițiat astfel de discuții cu Bruxelles. Noutatea privind aderarea României i-a făcut pe guvernanții de la Chișinău să se grăbească și să întreprindă ceva. Totuși, nu există nici o reacție de răspuns din partea UE privitor la efectul ce îl vor avea aceste negocieri.

Între timp, România ne arată clar că implementarea acquis-ului Schengen este de o prioritate mai mare pentru ea, ceea ce va face noua politică de vize față de Moldova greu de digerat. Atât cetățenii cât și politicienii români sunt preocupați de păstrarea unor legături strânse cu ceea ce numesc ei „o parte istorică a României”. Autoritățile de la București vor trebuie să țină cont de experiența altor noi state membre în relațiile lor cu vecinii, care nu sunt state membre a UE. Atitudinea specială ce o au noile state membre ale UE față de Rusia, Ucraina sau Serbia și Muntenegru va servi drept punct de pornire în examinarea regimului de frontieră ulterior dintre Moldova și România.

Moldova, la sigur, va purta negocieri bilaterale cu România privind noul regim de frontieră de la Prut. Acest fapt va avea consecințe importante asupra dreptului mai general de circulație a cetățenilor RM pe teritoriul Uniunii Europene, deoarece barierele de la frontiera dintre UE și România vor fi diminuate treptat. Atâta timp cât UE nu este gata să abordeze o atitudine mai favorabilă față de Moldova și o are inclusă în lista sa neagră ¹⁹, regimul de frontieră cu România, chiar dacă va fi liberalizat, nu va duce în mod automat la crearea unui regim facilitat de frontieră dintre UE și Moldova. Iată de ce Moldova trebuie să negocieze aceeași politica de frontieră atât cu România cât și cu UE.

¹⁹ Consiliul European, Regulamentul Consiliului (CE) nr.539/2001

Care va fi regimul de vize moldo-român?

Având în vedere legăturile puternice istorice și culturale cu Moldova, România va încerca să păstreze pe cât e posibil regimul liberalizat de vize actual. După proclamarea independenței Republicii Moldova în 1991, România niciodată nu a cerut un regim de vize pentru moldoveni. Totuși, aderarea la UE este o opțiune de politică externă mai puternică, de aceea, și autoritățile și cetățenii români sunt gata să încalce unele prevederi ale acestei reguli și să introducă pentru prima dată un regim de vize pentru moldoveni.

Până la introducerea regimului de vize, cetățenilor Moldovei li se cere doar să dețină un pașaport valabil la trecerea frontierei, să prezinte o anumită sumă de bani (de la 50 la 100 Euro pentru fiecare zi de ședere) și să declare scopul vizitei. Până la 1 iulie 2002, moldovenii puteau călători în România doar în baza unui buletin de identitate. Introducerea regimului de pașapoarte la moment era considerat un impediment al liberei circulații²⁰ a moldovenilor în România, de aceea, România a fost de acord să ofere un ajutor financiar, pentru a depăși această situație – guvernul României a oferit un milion de dolari și aceeași sumă a fost oferită de Brussels²¹

României i se cere acum să impună un regim de vize pentru Moldova, deoarece *acquis-ul Schengen* este considerat parte integrală a *acquis communautaire* ce trebuie respectat de toate țările ce doresc să devină membre ale UE. Spre deosebire de statele membre mai vechi, cum sunt Regatul Unit sau Irlanda, pentru noile țări în curs de aderare nu există o posibilitate de eschivare. Acest lucru este clar stipulat în articolul 8 al Protocolului atașat Tratatului de la Amsterdam ce încorporează *acquis-ul Schengen* în cadrul *acquis communautaire*: „În vederea negocierilor pentru admiterea noilor state în Uniunea Europeană, *acquis-ul Schengen*, precum și alte măsuri luate de către instituțiile din cadrul sferei sale de aplicare trebuie privite ca un *acquis*

²⁰ Guy-Pierre Chomette, „Ce fel de țară, ce fel de prieten este acesta?”, Le Monde Diplomatique, ianuarie 2002. Accesați: <http://mondediplo.com/2002/01/14country>, sau <http://www.globalpolicy.org/nationa/citizen/2002/0102moldova.htm>.

²¹ Salariul mediu în Moldova era de 30 dolari, în timp ce costul unui pașaport era de la 20 la 100 de dolari. Doar 40% din populația Moldovei deținea pașapoarte în 2002, vezi Eugen Tomiuc, „România: Oficialii introduc controlul pașapoartelor pentru moldoveni”, RFF/RL, 25 aprilie, 2001. Accesați: <http://www.b-info.com/tools/miva/newsview.mv?url=news/2001-04/text/apr25a.rfe>.

ce trebuie acceptat pe deplin de toate statele candidate la admitere”²² Oficial, aderarea unei țări la spațiul Schengen constă din două etape. La prima etapă, după aderarea la UE, țara respectivă trebuie să implementeze măsurile obligatorii ale cadrului Schengen. Cea de a doua etapă presupune aderarea deplină la spațiul Schengen, care durează câțiva ani din momentul aderării țării respective la UE. „România intenționează să devină o țară Schengen până în 2010”, a declarat ministrul de interne român, Vasile Braga, în ianuarie, 2006 ²³ Un comunicat al ministerului confirmă acest obiectiv al guvernului României²⁴

Până la aderarea deplină la spațiul Schengen, autoritățile române vor fi nevoite să introducă un regim flexibil de vize pentru Moldova, care ulterior va fi înlocuit cu un regim de vize Moldova-UE general și probabil, facilitat (această posibilitate este discutată în continuare în această comunicare). Moldova n-a purtat negocieri cu UE privitor la regimul de vize până acum, însă se așteaptă ca regimul de vize moldo-român să fie mult mai flexibil decât cel Moldova-UE de viitor.

Ministrul român de externe, Mihai Răzvan Ungureanu, a declarat că regimul de vize moldo-român va fi unul *flexibil și lejer*. El a mai menționat că această măsură a fost luată în urma obligațiilor impuse de către Uniunea Europeană și că flexibilitatea acestui regim va fi foarte surprinzătoare ²⁵ Mai mult decât atât, ministrul român a

²² Protocolul ce încorporează acquis-ul Schengen în cadrul Uniunii Europene.

Accesați: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre313.html>.

²³ Alecs Iancu, „România intenționează să facă parte din spațiul Schengen până în 2010 a declarat Blaga”, în *Bucarest Daily News*, 12 ianuarie, 2006. Accesați: <http://crib.mae.ro/index.php?lang=en&id=31&s=5572&arhiva=true>.

²⁴ Ministerul Administrației și Internelor, „România își propune să devină stat Schengen până în 2010” [Romania aims at becoming Schengen state by 2010], în: *Buletin Informativ*, București, 11 ianuarie, 2006. Accesați: http://www.mai.gov.ro/Documente/Arhiva%20comunicate/BI%20web_9-15%20ian.pdf.

²⁵ Basa Press, “Romania va aplica de la 31 decembrie 2006 un regim de vize flexibil pentru cetățenii R. Moldova”, [“Romania will apply from December, 31, 2006, a flexible visa regime for the citizens of the Republic of Moldova”], Chisinau, 24 ianuarie, 2006. Accesați: <http://www.conflict.md/stiri.php?ID=223>.

subliniat faptul că România este foarte îngrijorată de viitorul Moldovei și că „șansa Republicii Moldova se numește România”²⁶

Astfel, introducerea unui regim de vize, chiar dacă acest lucru a fost anunțat oficial, rămâne a fi discutat în continuare și autoritățile române vor trebui totuși să decidă exact *ce fel de* regim de vize se preconizează. Opinia generală este că regimul de vize ce urmează a fi aplicat, va fi unul similar celui în vigoare între Moldova și Polonia²⁷ care totuși conține niște restricții pentru cetățenii Republicii Moldova.

Polonia a introdus un regim flexibil de vize pentru vecinii săi din Est: Ucraina, Rusia, Belarus și recent pentru Moldova, în conformitate cu cerințele acquis-ului Schengen anterior aderării la UE din 2004. Procedurile complete Schengen vor fi aplicate la intrarea pe teritoriul Poloniei începând cu a doua jumătate a anului 2007. Polonia a păstrat un regim mai liber de frontieră, cu scopul de a evita o ruptură definitivă a relațiilor cu vecinii săi, în special cu unele regiuni de frontieră de care Polonia este legată prin relații istorice, culturale și economice. România se află într-o situație comparativ asemănătoare cu privire la Moldova, diferența fiind că Moldova poate fi considerată o regiune în sine, datorită dimensiunilor sale mici.

Regimul polonez este cu siguranță mai flexibil decât cel Schengen. Din 2004 moldovenii pot obține vize gratuit la Ambasada Poloniei la Chișinău. Înainte de această dată, o viză poloneză costa 10 dolari, ceea ce era mul mai puțin decât 35 Euro pe care trebuia să-i plătești pentru o viză Schengen de scurtă durată. Regimul moldopolonez a fost creat după modelul regimului de vize polonez-ucrainean, care este considerat foarte reușit de către oficialii polonezi. S-a constatat că în 2004 au fost depuse peste 575,00 de solicitări de vize pentru Polonia din partea cetățenilor ucraineni, dintre care doar 0,5 % au fost respinse. Procentajul cererilor acceptate este aproape similar cu cel din Republica Moldova²⁸

²⁶ Idem.

²⁷ ADEPT e-journal, “In România cu Vize”, [„In Romania with Visas“], Chișinău, 26 octombrie – 7 noiembrie, 2005. Accesăți: <http://www.e-democracy.md/e-journal/20051109/>.

²⁸ Ministerul Afacerilor Externe din Polonia, Departamentul Afacerilor Consulare și Poloneze, „Raport Konsularny 2004”. Accesăți: http://www.ms.z.gov.pl/files/docs/raport_2004.doc

Regimul polonez de vize pentru Moldova include de fapt câteva componente restrictive. Și anume, un cetățean moldovean, ce depune cerere de obținere a vizei poloneze, trebuie să dețină un pașaport național, care să fie valabil încă treizeci de zile după data de expirare a vizei. Cererea de obținere a vizei, în mod normal, este examinată timp de o săptămână. Vizele sunt oferite numai de Consulatul Poloniei la Chișinău și nu pot fi primite la granița cu Polonia ²⁹ Au fost cazuri când cetățenii moldoveni nu au reușit să treacă granița cu Polonia, chiar având vize valabile.

Dacă examinăm unele aspecte ale regimului de vize moldo-polonez, devine clar că autoritățile române nu vor implementa exact același regim precum omologii lor din Polonia. Este puțin probabil ca această politică a vizelor să reflecteze relațiile strânse dintre poporul moldovenesc și cel român. O mare parte din povara birocratică va fi transferată în regimul de frontieră moldo-român, de aceea este necesar de elaborat proceduri mai facile pentru utilizatori.

Realitatea este că regimul de vize moldo-român va afecta cel mai mult studenții, oamenii de afaceri, locuitorii din zona de frontieră, activiștii publici, jurnaliștii și liberii profesioniști, care călătoresc des în România. Procedura de obținere a unei vize de lungă durată trebuie examinată de autoritățile române, pentru a păstra contactul dintre oameni la același nivel ca înainte de aderarea la UE. O altă soluție mai radicală ar fi ca România să examineze posibilitatea accelerării procesului de oferire a cetățeniei române anume acestor categorii de persoane, ceea ce neapărat va provoca unele reacții din partea Bruxelles-ului.

Noi am putea întocmi o listă de recomandări cu privire la noul regim de vize între România și Moldova, iar autoritățile moldovenești să-și folosească influența pentru a le promova, așa încât România să le implementeze, cu scopul de a reflecta mai bine relațiile puternice culturale și economice dintre aceste două țări:

- oferirea vizelor fără prezentarea unei invitații din partea României

²⁹ Consiliul Mondial al Românilor, „CMR consideră că autoritățile române îi umiliesc pe românii basarabeni” [„The WCR considers that Romanian authorities humiliate Bassarabian Romanians”], Atlanta, 22 noiembrie, 2005. Accesați: <http://www.gid-romania.info/IndexSectionst.asp?SectionID=49&SID=245>.

- crearea unui formular de cerere în regim on-line, care ar facilita această procedură pentru persoanele bona fide
- oferirea posibilității persoanelor bona fide de a primi vizele pe loc, spre exemplu vizele de flotant.
- oferirea vizelor la trecerea frontierei, pentru a facilita tranzitul locuitorilor din zona graniței
- stabilirea unei proceduri generale operative, care ar dura nu mai mult de câteva zile
- oferirea călătoriilor permanenți a vizelor pe termen lung de intrare multiplă

Impactul problemei cetățeniei

Un aspect ce trebuie examinat cu maximă atenție în contextul regimului de frontieră Moldova-UE este faptul că după 2007 vizele nu vor fi pentru moldoveni unicul mijloc de acces pe teritoriul României și ulterior pe teritoriul UE. Adevărul e că un număr considerabil de moldoveni deja sunt cetățeni ai României. Procesul de emitere a pașapoartelor române cetățenilor Moldovei a început în prima jumătate a anului 1991 și era considerat de către autoritățile române ca fiind o obligație istorică de a reda moldovenilor statutul de popor român. Acest proces s-a răsfrânt și asupra minorităților române din Bucovina, care actul face parte din Ucraina. Discuțiile despre regimul de vize moldo-român nu poate să nu atingă și problema cetățeniei, deoarece este clar că deținerea unui pașaport român este mult mai convenabilă pentru solicitant decât o viză română, din cauze evidente - posesorul unui pașaport român are acces pe întreg teritoriul spațiului Schengen.

Acest proces nu este nici pe departe unul ușor. Legea cu privire la Cetățenia Română nr. 21/1991 permite oferirea cetățeniei române persoanelor care au deținut această cetățenie anterior și au solicitat redobândirea ei. Aceasta se referă și la urmașii românilor ce au fost privați de această cetățenie³⁰ Acesta este cazul românilor / moldovenilor, care brusc s-au pomenit cetățeni ai Uniunii Sovietice după cel de-al doilea război mondial. Acest proces a fost stopat pentru o jumătate de an în 2002 și a reînceput în 2003 într-un ritm mai lent.

³⁰ Victor Roncea, George Damian, "România Bagă Vize pentru Șase Milioane de Români" ["Romania Introduces Visas for Six Million Romanians"], în *Ziua*, Eveniment, 1 februarie, 2006. Accesati: <http://www.rgnpress.ro/content/view/11770>.

Discuțiile despre numărul total de moldoveni ce au dobândit cetățenia română încă mai continuă, deoarece nu sunt disponibile date oficiale. Se menționează cifre între 70,000 și 300,000. Într-un articol recent al ziarului "Ziua" se spune că au fost efectuate cercetări, unde s-au adunat date de la toate instituțiile implicate și s-a stabilit că doar 99,883 de persoane din Republica Moldova și Bucovina³¹ au redobândit cetățenia română înainte de 2001 și doar 1596 - de atunci până în prezent

Este necesar de menționat faptul că până nu demult Guvernul Republicii Moldova nu permitea cetățenilor săi să dețină dublă cetățene. Modificarea Legii cu privire la Cetățenie³² care permite deținerea dublei cetățenii, a fost considerată de către moldoveni ca semnal ce le oferă dreptul de a solicita liber pașapoarte românești. Din păcate, acest fapt a coincis cu reticența din ce în ce mai pronunțată a părții române, iar cozile din fața Ambasadei României la Chișinău au devenit nesfârșite. Procedura este într-adevăr de durată și presupune perfectarea unui set de documente. Procedura se complică de multe ori din cauza barierelor birocratice, ceea ce încurajează cazuri de corupție la diferite niveluri. Mulți cetățeni moldoveni nu-și permit această procedură costisitoare de lungă durată, de aceea ea rămâne a fi privilegiul anumitor grupe de cetățeni.

Mai există de asemenea, câteva sute sau chiar mii de moldoveni, de origine bulgară, ce locuiesc în sudul țării, în regiunea orașului Taraclia, ce dețin pașapoarte bulgare. O agenție de știri bulgară a anunțat că mai mult de 6,000 de cereri au fost depuse până în 2004 din partea cetățenilor moldoveni³³. În 2003, 31% din cetățeniile acordate de autoritățile bulgare (în număr de 1,063) au fost oferite moldovenilor³⁴.

³¹ Deținerea dublei cetățenii este interzisă în Ucraina.

³² Se presupune că modificarea Legii cu privire la cetățenia Republicii Moldova se datorează presiunilor exercitate de Rusia, deoarece Moscova se preocupă de protejarea drepturilor minorității ruse. Mii de moldoveni dețin cetățenie rusă. Michael Jandl menționează cifra de 140 000. Vezi Michael Jandl, „Moldova caută stabilitate prin emigrarea în masă”, Country Profile, Migration Information Source, decembrie 2003. Accesați: <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=184>.

³³ Agenția de Știri din Sofia, „Străinii solicită cu insistență cetățenia bulgară”, 2 iunie, 2004. Accesați: http://www.novinite.com/view_news.php?id=35339.

³⁴ Agenția de Știri din Sofia, „În special macedonenii solicită cu insistență cetățenia bulgară”, 13 februarie, 2004. Accesați: http://www.novinite.com/view_news.php?id=35339.

Dubla cetățenie pune un șir de probleme în spatele circulației persoanelor. Legile ce permit deținerea dublei cetățenii nu specifică clar așa chestiuni precum încasarea veniturilor, serviciul militar sau acordarea pensiilor. Acest factor ar putea ridica probleme în cadrul negocierilor dintre țările ce emit astfel de cetățenii și Uniunea Europeană. Totuși, Președintele României, Traian Băsescu, a declarat deja că țara sa va continua să emită pașapoarte cetățenilor moldoveni și va fi examinată posibilitatea aplicării unei proceduri operative în această direcție.

De fapt, important pentru cercetarea noastră este faptul că aderarea României la UE va crea cel mai mare număr de cetățeni ai UE care a existat vreodată în afara granițelor ei, chiar dacă acest număr se ridică doar la 100.000 de persoane, conform datelor ziarului „Ziua”, și nu aproape la 200.000 sau 300.000 după cum se pretinde de obicei. Această problemă ar putea fi abordată în cadrul discuțiilor dintre UE și România, iar în caz că UE va exprima un acord tacit, acest număr ar putea crește în continuare.

Care va fi regimul de vize dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova?

La moment, moldovenii întâlnesc un șir de probleme în obținerea vizelor Schengen. Aceste probleme se vor complica odată cu introducerea regimului de vize cu România. Din cele 76 de ambasade acreditate pentru Moldova, doar 11 sunt amplasate în Chișinău și nu toate eliberează vize³⁵. În prezent, numai două Consulate ale Statelor Schengen activează la Chișinău, cel francez și german, însă doar cel german eliberează vize Schengen și numai pentru Franța și Germania. Consutul Francez transmite cererile Consulatului German, care la rândul său ia deciziile privitor la emiterea vizelor franceze.

Pentru a obține o viză Schengen pentru Italia sau Belgia, cetățenii moldoveni trebuie să meargă la consulatele acestor țări stabilite la București. Începând cu 2007, cetățenii moldoveni vor fi nevoiți mai întâi să solicite o viză românească pentru a obține una

³⁵ Valeriu Gheorghiu, *Noile Frontiere Schengen și Implicațiile Lor asupra Relațiilor dintre România și Republica Moldova* [New Schengen Borders and Their Implication on the Relations between Romania and the Republic of Moldova], Institutul de Politici Publice, Chișinău. Accesați:

<http://www.ipp.md/files/Publicatii/2002/frontiere/10~VizaPViza.doc>.

Schengen, ceea ce va constitui un impediment serios în calea posibilității de circulație a persoanelor. Această procedură, de a obține o viză pentru a putea solicita o alta, este deja un lucru obișnuit pentru moldoveni. Spre exemplu, pentru a pleca în Slovenia, cetățenii moldoveni trebuie să stea la coadă la Ambasada Ungariei la Chișinău, să plătească 60 Euro pentru o viză, apoi să plece spre Budapesta ca acolo să solicite o viză slovenă. În consecință, pentru a obține o viză slovenă care costă 40 dolari SUA, cetățenii moldoveni vor fi nevoiți să cheltuiască 550 dolari SUA, dacă luăm în considerație toate cheltuielile acestei călătorii. După aderarea României la UE, moldovenii vor fi nevoiți să solicite două vize, pentru a o putea obține pe a treia. În astfel de situații, câteva firme își oferă serviciile de „asistență privind vizele”. Prețurile pentru o viză Schengen sunt exagerat de mari (comparativ cu cei 35 Euro ce trebuie plătiți pentru o viză legitimă): pentru o viză obținută în 2-3 luni: \$650-\$800, într-o lună: \$1600-\$1700, în două săptămâni: \$1700-\$1800, într-o săptămână: \$1850-\$1900, în două zile: \$2150³⁶.

Câteva dintre noile state membre ale UE, precum Ungaria, Lituania, Republica Cehă și Polonia au ambasade ce activează la Chișinău. Odată cu aderarea acestor țări la spațiul Schengen, situația s-ar putea îmbunătăți, dar așa destinații ca Italia, Spania sau Portugalia sunt încă inaccesibile direct din Moldova.

Deschiderea unui Centru Informațional de Eliberare a Vizelor Schengen la Chișinău a fost anunțată deja, deoarece se pare a fi incorect de a închide granița cu România fără a asigura un mecanism eficient de eliberare a vizelor Schengen aici. Cu toate acestea, nu există nici o siguranță că stând la coadă la Centrul Informațional de Eliberare a Vizelor Schengen la Chișinău va fi mai simplu decât împrejurările situației actuale.

Oricum, problema este că Uniunea Europeană nu are o politică integrată a vizelor față de țările CSI de Vest. Aceasta rezultă din caracterul diferit al relațiilor bilaterale stabilite între UE și aceste țări. La moment, doar Moldova și Ucraina au semnat Planuri de Acțiuni cu UE, iar relațiile lor cu UE sunt abordate în noua Politică de Vecinătate. Totuși, acesta se pare că nu este unicul context de obținere a unui acord

³⁶ Idem.

facilitat de vize, deoarece Rusia a fost prima care a început astfel de tratative³⁷

Pentru țările ce doresc obținerea unor înlesniri de obținere a vizelor, este de un interes deosebit examinarea prevederilor acordului Rusia-UE. În general, acest acord va duce la simplificarea procedurii de obținere a vizelor de scurtă durată. Examinarea cererilor va dura doar 10 zile în loc de câteva săptămâni sau chiar luni, după cum se obișnuia mai înainte. Revendicările privind documentele ce trebuie depuse vor fi mult mai reduse. Proceduri specifice simplificate vor fi aplicate la emiterea vizelor de intrare multiplă, oferite anumitor categorii de persoane precum studenții, jurnaliștii, oamenii de afaceri și șoferii de camioane. Costul unei vize va fi redus de la 60 la 35 Euro, iar studenții, rudele apropiate și persoanele cu dezabilități le vor primi gratuit³⁸

În prezent, și Ucraina negociază un regim facilitat de vize cu Uniunea Europeană. În noiembrie 2005 prima rundă de negocieri a avut loc la Bruxelles, după ce Ucraina a desființat unilateral regimul de vize pentru cetățenii UE. Ucrainenii speră să obțină proceduri simplificate de emitere a vizelor, poate chiar să le fie oferite gratuit, ori să fie permis accesul fără vize anumitor categorii de persoane, precum și vize de lungă durată de intrare multiplă³⁹ Negocierile cu Ucraina privind oferirea vizelor facilitate au început după câteva runde de negocieri privind acordul de readmitere și va depinde direct de concluziile pozitive ale acestor convorbiri⁴⁰

³⁷ Lucia Kubosova, „Moscova începe tranzacția Vize UE” („Moscow Gets EU Visa Deal”), în *EU Observer*, 5 octombrie, 2005. Accesați:

<http://www.kaliningradexpert.org/node/1745>.

³⁸ Europa.eu.int, „Relațiile EU-Rusia : Următorii pași către obținerea vizelor facilitate și Acordul de Readmitere”, Relațiile UE cu Rusia, 12 octombrie, 2005, Luxembourg. Accesați: http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/ip05_1263.htm. Acordul de Readmitere se referă la cetățenii Rusiei și țărilor UE și vor afecta cetățenii țărilor terțe sau pe cei apartizi, numai după o perioadă de tranziție de 3 ani.

³⁹ Ministerul Afacerilor Externe al Ucrainei, „Spre un regim de călătorii fără vize între Ucraina și UE”. Accesați:

<http://www.mfa.gov.ua/mfa/en/publication/content/4819.htm>.

⁴⁰ Misiunea Ucrainei în Comunitățile Europene, „O altă rundă de negocieri privind vizele facilitate și readmiterea în Bruxelles a avut loc la 27 februarie, 2006”, 27 februarie, 2006. Accesați: <http://www.ukraine.eu.mfa.gov.ua/eu/en/news/detail/1680.htm>.

Moldova a fost ultima dintre cele trei țări, care a început negocierile cu Uniunea Europeană privind oferirea vizelor facilitate. Din ce cauză Uniunea Europeană nu dorea să înceapă un astfel de dialog? Pot fi menționate trei cauze principale:

- Moldova este privită de UE ca sursă de migrare ilegală, trafic ilicit de ființe umane și țară de tranzit pentru migranții din Asia Centrală și alte regiuni de origine;
- Țara are un nivel scăzut de dezvoltare economică, se confruntă cu rate înalte ale șomajului, precum și alte probleme sociale;
- Conflictul transnistrean ne-soluționat este considerat drept sursă de crimă organizată, contrabandă și trafic ilicit.

Acest context cu siguranță nu este unul dintre cele mai favorabile pentru Moldova în procesul de solicitare a unui regim de călătorii fără vize de la UE, dar anumite îmbunătățiri a situații curente ar putea fi aduse. Adevărul este că UE insistă asupra securizării frontierelor Moldovei înainte de a deschide dialogul privind un regim facilitat de vize. Misiunea UE de Asistență la Frontieră amplasată la granița Moldovei cu Ucraina dovedește această intenție a UE⁴¹. Planul de Acțiuni al Politicii Europene de Vecinătate (PEV) pentru Moldova stabilește un număr de prevederi menite să îmbunătățească managementul frontierei și să lupte cu fenomenele negative precum migrarea ilegală, traficul ilicit de ființe umane și contrabanda. Prin urmare, în acțiunile UE se observă o tendință generală de „pregătire” a Moldovei pentru o politică de frontieră mai deschisă. În acest context, problema vizelor poate fi folosită ca ”morcov” în promovarea de mai departe a procesului de aliniere Moldovei la standardele UE.

Recomandări

Ce ar putea face Moldova ca să depășească această situație și eventual, să obțină un acord facilitat de vize?

În primul rând, *Moldova trebuie să inițieze reforme adevărate și să implementeze cu succes Planul de Acțiuni UE - Republica Moldova*. Ultima evaluare a procesului de implementare a Planului de Acțiuni în zona învecinată, efectuată de către Comisia Europeană în

⁴¹ Pentru mai multe informații despre Misiunea UE de Asistență la Frontieră vizitați: <http://www.eubam.org>, site-ul oficial al EUBAM.

noiembrie 2006, cu siguranță a fost mai puțin pozitivă pentru Moldova decât pentru multe alte țări, de exemplu, Ucraina sau Maroc.

Moldova ar trebui să desființeze unilateral regimul de vize pentru cetățenii Uniunii Europene. Acesta a fost un semnal politic foarte puternic din partea Ucrainei, care a fost trimis Bruxelles-ului la scurt timp după Revoluția Portocalie. A durat puțin până autoritățile moldovenești au înțeles avantajele unei astfel de decizii, care a fost luată de Parlamentul Republicii Moldova nu demult. Regimul de călătorii fără vize pentru cetățenii Uniunii Europene intră în vigoare la începutul anului 2007.

Moldova trebuie să înceapă negocierile cu privire la acordul de readmitere cu UE luată în ansamblu. Anume în baza principiului „o mână spală pe alta” Rusiei i-a fost acordat un regim facilitat de vize. Începerea dialogului cu privire la acordul de readmitere, însoțit de o dovadă de bună-voință exprimată prin anularea vizelor pentru cetățenii UE, ar putea da un impuls decisiv negocierilor cu privire la oferirea unui regim mai lejer de frontieră a UE Moldovei.

Moldova trebuie să fie foarte cooperativă și pro-activă în reformarea managementului frontierei și implementarea politicilor migraționiste. Cooperarea autorităților moldovenești cu Misiunea UE de Asistență la Frontiera Moldovei cu Ucraina (EUBAM) va fi un indicator important al gradului de voință a autorităților moldovenești de a aplica standardele europene în managementul frontierei. Autoritățile de la Chișinău trebuie să fie conștiente de faptul că EUBAM oferă Bruxelles-ului un punct de vedere al unei persoane inițiate referitor la situația din Moldova.

Moldova trebuie să demonstreze că ea prezintă o democrație stabilă și să se asigure ca Transnistria să nu mai fie privită ca un măr al discordiei. Cu alte cuvinte, Guvernul Republicii Moldova trebuie să-și depășească „complexul Transnistria” și să se expună mai convingător și mai ferm. Argumentele ca, de exemplu, „noi nu mai suntem o sursă de migrare, deoarece toți emigranții noștri sunt deja în Europa” trebuie lăsate la o parte și înlocuite cu niște semnale credibile de loialitate.

Uniunea Europeană trebuie să știe că orice regim nu ne-ar impune la frontiera Moldovei, va fi perceput de către autoritățile moldovenești ca răspuns la aspirațiile acestora de a se integra în UE. Un regim liberal ar fi capabil să ducă la un avânt al reformelor Moldovei

privind aplicarea *acquis*-ului, în timp ce un regim mai rigid de frontieră ar cauza reacții euro-pesimiste și ar împiedica alinierea Moldovei la standardele europene. Din alt punct de vedere, faptul că politica de frontieră cu UE este elaborată de UE, dar implementată de către statele membre, presupune că un rol foarte important în acest proces va fi jucat de către România, care se pare că va fi destul de cooperantă cu Moldova. Într-adevăr se așteaptă ca autoritățile române să pună accentul pe paradigmele de Coeziune și Extindere și să trateze Moldova ca o regiune în sine, care are șanse mari de a se integra în spațiul liber și bazat pe drept creat de Uniune.

În acest caz, care trebuie să fie trăsăturile caracteristice ale regimului de vize ulterior între Moldova și Uniunea Europeană?

Deschiderea unui Centru Informațional de Eliberare a Vizelor Schengen la Chișinău. Deschiderea unui astfel de consulat a fost anunțată deja, însă funcționarea sa rămâne a fi încă un mister. Este adevărat că astfel de oficii care ar elibera vize pentru mai multe țări ale UE sunt necesare, însă până acum un astfel de Euroconsulat a fost deschis doar în Turcia.

Actualizarea serviciilor consulare. Dată fiind cererea crescândă de vize, care este evidentă din cozile interminabile din fața Consulatului German la Chișinău, țările Schengen trebuie să examineze posibilitatea angajării unui număr mai mare de personal sau de a aplica noi proceduri de solicitare a vizei, de exemplu, formularele de cerere on-line.

Reducerea costurilor vizelor. Prețurile pentru o viză Schengen variază între 35 și 2150 dolari SUA (în cazul în care apeleți la serviciile unor agenții speciale). În multe cazuri prețul unei vize este mai mare decât însăși călătoria. Această situație trebuie depășită, deoarece ea dăunează multor cetățeni și afectează imaginea UE în Moldova. Ar putea fi examinat exemplul Poloniei de a elibera vize gratuit. În caz contrar, s-ar putea stabili un preț mai rezonabil, în jur de 5-10 dolari SUA pentru o vize pe termen scurt și 10-20 dolari pentru o viză de lungă durată sau cu intrări multiple. Cu alte cuvinte, vizele nu trebuie considerate ca fiind surse de venit, iar prețurile lor trebuie să reflecte doar costurile de procedură. O viză la un preț redus, ar fi o dovadă de bunăvoință din partea UE față de Moldova.

Reducerea poverii birocratice. Procedura actuală de solicitare a unei vize de scurtă ședere pentru Germania cerută de către Ambasada

Germană presupune un șir de acte diferite, inclusiv certificate de angajare în câmpul muncii, acte de călătorie și asigurare medicală. Procesul de perfectare a tuturor acestor documente ia foarte mult timp, iar un număr destul de mare de cereri sunt respinse din motiv că sunt incomplete. Acest fapt generează un volum enorm de muncă birocratică pentru oficialii Consulatului și încetinește procesul de emiteră a vizelor. Anumite categorii de persoane bona fide ar putea fi scutite de prezentarea unor astfel de dosare pline cu acte și, de asemenea, se pot examina proceduri noi operative generale de eliberare a vizelor.

Diversificarea tipurilor de vize. Mai multe vize de lungă ședere cu intrări multiple trebuie să fie oferite anumitor categorii de persoane. Studenții, savanții, oamenii de afaceri, activiștii sociali, persoanele ce-și vizitează familiile, locuitorii zonei de frontieră, care călătoresc des și respectă regimul de vize, trebuie trecute în categoria persoanelor bona fide, oferindu-le posibilitatea de a obține vize anuale cu intrări multiple. Vize naționale de scurtă ședere trebuie oferite și de către statele membre, cu condiția ca persoana ce primește o astfel de viză să nu viziteze teritoriul altui stat decât al aceluia ce ia oferit viza.

Noi tipuri de vize pentru vecini. În contextul relațiilor moldo-române este oportun de considerat problema unui nou tip de vize Schengen pentru țările vecine, dat fiind faptul că România intenționează să adere la spațiul Schengen până în 2010. În acest caz ar putea fi utilizat un tip mixt de vize, adică ceva inspirat din vizele cu valabilitate teritorială limitată (VLTV) și vizele naționale de lungă ședere (LTNV)⁴². Vizele cu valabilitate teritorială limitată sunt vize valabile doar pentru statul care le-a emis, precum și pentru alte țări menționate în special. Această viză nu permite tranzitarea sau vizitarea altor state Schengen. Până nu demult aceste vize erau utilizate foarte rar. Totuși, conform acquis-ului Schengen, vizele cu valabilitate teritorială limitată pot fi folosite în interese naționale⁴³. Vizele

⁴² Joanna Apap, Angelina Tchorbadijska, "Ce facem cu vecinii?" Impactul Schengen de-a lungul granițelor externe ale UE, Document de lucru al Centrului de Studii Politice Europene (CEPS), Nr. 210, octombrie, 2004. Această: <http://kms.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=PublishingHouse&fileid=ABE62D27-CB1F-694B-0FBF-7DF9639BF33C&lng=en>.

⁴³ Comisia Europeană, Acquis-ul Schengen – Convenția ce implementează Acordul Schengen din 14 iunie 1985 dintre Guvernele Statelor Uniunii Economice Benelux,

naționale pe termen lung sunt vize cu intrare multiplă valabile timp de un an pe teritoriul unui stat membru. Dat fiind faptul că Moldova se află la graniță cu România, poate fi preconizat un tip mixt de vize cu valabilitate teritorială limitată și vize naționale de lungă ședere, pentru a permite accesul de lungă durată pe teritoriul României persoanelor bona fide⁴⁴.

Posibilitatea obținerii vizei la punctele de trecere a frontierei ca element al flexibilității. Un eventual acord între Moldova și UE privind regimul de frontieră nu trebuie examinat doar în lumina procedurilor actuale. Reducerea costului vizelor și simplificarea procedurilor de depunere a cererilor vor fi fără doar și poate foarte binevenite, dar ar putea fi examinate și alte soluții mai progresiste. O astfel de soluție ar fi eliberarea vizelor de flotant la trecerea frontierei, în special pentru duetul Moldova-România după ce România va fi aderat definitiv la spațiul Schengen.

Modificarea listei negre ca scop pe termen lung. UE ar putea să-și demonstreze bunele intenții prin acceptarea negocierilor cu privire la un regim facilitat de vize. După cum ne arată exemplul Rusiei, un astfel de regim flexibil nu prezintă o presiune migraționistă prea mare pentru UE, deoarece el vizează doar un grup specific de persoane. În așa fel, facilitarea regimului de vize nu trebuie considerat ca fiind realizarea de vârf a politicii UE față de Moldova. O abordare și mai progresistă ar fi eliminarea definitivă a Republicii Moldova de pe lista neagră.

Concluzii

Este adevărat că Moldova se află actualmente într-o situație mult mai dificilă decât alte țări. Ea a constituit sursa migrării în masă către UE, fapt ce a afectat-o atât la nivel intern cât și extern. Faptul că Moldova încă nu are o politică coerentă de a înfrunța această problemă este un factor agravant.

Republica Federativă Germană și Republica Franceză cu privire la abandonarea treptată a controalelor la frontiera comună. Accesați:

[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=42000A0922\(02\)&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=42000A0922(02)&model=guichett), 9 mai, 2006.

⁴⁴ George Dura, "Poveste despre două regimuri de vize", în: Transcrieri ale discuțiilor Unității pentru Politici de Securitate și Cooperare (UNISCI), CEPS, ianuarie 2006. Accesați: <http://www.ucm.es/info/unisci/UNISCI10Dura.pdf>, p. 9-10.

Relațiile dintre Moldova și România, precum și regimul de vize dintre aceste două țări vor fi decisive pentru regimul de viitor al Moldovei cu tot spațiul Schengen. Este necesar de examinat un regim cât mai liberalizat posibil, fapt recunoscut de ambele părți. Moldovenii trebuie să-și păstreze libertatea de circulație în România, deoarece aceasta este principala cale de acces către Vest. Orientarea Moldovei spre Europa ar avea de suferit, dacă nu se realizează acest lucru.

Totodată, dacă Moldova are aspirații pro-europene serioase și, dacă într-adevăr dorește să obțină un regim liberalizat de vize de la UE, ea trebuie să implementeze un șir de reforme de nivel intern. Măsurile urgente pe care trebuie să le întreprindă Guvernul Moldovei sunt inițiativele investiționale atractive, eforturi depuse în sporirea numărului de locuri de muncă, proiecte educaționale și științifice, îmbunătățirea infrastructurii și dezvoltarea turismului. Atâta timp cât Moldova va fi considerată drept „cea mai săracă țară din Europa” ei îi va fi foarte greu să poarte discuții cu UE. În plus, ea trebuie să se debaraseze de „fantoma Transnistriei”, care i-a marcat toată politica externă din ultima vreme.

Concluzia finală a studiului nostru ar fi că dacă Moldova va continua să promoveze o politică externă pro-activă și pro-europeană, dacă va menține relații bune cu România și va trata problemele interne cu aceeași seriozitate, ea va avea șanse foarte mari de a obține un regim mai prietenos de vize și poate chiar va fi eliminată de pe lista neagră a Uniunii Europene. Atunci Moldova va fi o țară nu numai în Europa, ci una a Europei.

Reducerea corupției politice prin sistemul de finanțare a partidelor politice și legea cu privire la campaniile electorale: lecții învățate în baza experienței Poloniei

Mircea Eșanu

Introducere

Tranziția spre democrație a fost și este un proces îndelungat, care implică mulți ani și multe greșeli. Însă este important faptul că o democrație nouă, cum ar fi Republica Moldova, poate învăța lecții utile din practica mondială pentru a-și consolida propria democrație. Acest articol este dedicat unui dintre cele mai importante etape ale procesului de tranziție, și anume formarea unor blocurilor politice eficiente - organizarea și durabilitatea pluralismului politic. Acest lucru este important, fiindcă prima lecție care ne-o dă istoria este că toate încercările de a dezvolta o democrație fără partide au eșuat.

Însă chiar și în prezent sistemele politice din lume trebuie să rezolve o problemă majoră și persistentă de asigurare a participării echitabile a grupurilor etnice, religioase, sociale și economice ale societății în procesul politic și de luare a deciziilor, care le va afecta bunăstarea și statutul. Această problemă poate duce la conflicte și poate submina managementul democratic și pașnic a contradicțiilor sociale. Realitatea dură este că deseori discrepanțele și lipsa resurselor financiare a diferitor partide împiedică participarea liderilor și suporterilor acestor grupuri în procesele politice relevante, care ar putea asigura protejarea democratică a intereselor lor.

Un element central al sistemelor mature este existența regulilor și procedurilor ce guvernează finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale. Finanțarea politică este influențată de către, și la rândul său influențează relațiile între partide, politicieni, membri de partid și electorat – relații care sunt de o importanță majoră pentru calitatea democrației. Banii contează pentru o democrație, fiindcă activitatea politică democratică nu poate fi realizată în lipsa lor. Fiecare sistem trebuie să reglementeze fluxurile de bani din sfera politică, creând astfel sistemul de finanțare politică. Finanțarea

politică nu ridică doar întrebarea relațiilor între politică și bani, dar poate avea o influență decisivă asupra funcționării democrației. Astfel, structura finanțării partidelor politice în țările în curs de tranziție reprezintă un domeniu important de cercetare⁴⁵.

În acest articol se va încerca a se determina de ce este necesar un sistem de finanțare a partidelor politice; de asemenea se vor prezenta principiile de bază, situația curentă a Republicii Moldova și lecțiile învățate în baza experienței din Polonia.

Finanțarea partidelor politice: o problemă serioasă pentru Republica Moldova

În conformitate cu Barometrul Opiniei Publice, efectuat de către Institutul de Politici Publice⁴⁶, partidele politice din Republica Moldova sunt instituțiile care au cel mai scăzut nivel de credibilitate în rândul populației. Această situație influențează negativ participarea populației la alegeri și împiedică formarea unui sistem sănătos politic pluralist democrat în țară. Diferite instituții specializate și experți individuali, care au participat la monitorizarea alegerilor precedente din Republica Moldova au constatat problema utilizării nedrepte și inechitabile a mijloacelor bănești și resurselor de către partidele politice în timpul campaniilor electorale.

Un șir de rapoarte elaborate de organizații internaționale, cum ar fi OSCE/ODIHR⁴⁷, Consiliul Europei menționează mai multe neregularități și impedimente, identificate în Codul Electoral și Legea Republicii Moldova privind partidele și alte organizații social-politice, iregularități care țin de caracterul vag al legislației cu privire la procesul de finanțare a partidelor politice, prevederi privind dezvoltarea surselor de finanțare, precum și nivelul curent al

⁴⁵ Consiliul Europei. *Finanțarea Partidelor Politice: Principiile de bază ale democrațiilor pluraliste*. Strasbourg 1989 citată în Walecki, M „*Banii și Politica în Europa Centrală și de Est*” (*Money and Politics in Central and Eastern Europe*)
http://www.idea.int/publications/funding_parties/upload/chapter_5.pdf (ultima dată accesată pe data de 19 decembrie 2006)

⁴⁶ www.ipp.md

⁴⁷ http://www.osce.org/documents/odihr/2006/03/18510_en.pdf

cheltuielilor pentru campanie, probleme ce rezultă în alegeri nedemocratice și incorecte.

O simplă analiză a legislației relevă faptul că Moldova a ignorat mai multe documente și recomandări ale instituțiilor europene. În acest sens unul dintre cele mai importante documente este Recomandarea Comitetului de Miniștri nr. R (2003) 4 cu privire la regulile generale împotriva corupției în procesul de finanțare a partidelor politice și campaniilor electorale⁴⁸.

Aceasta influențează negativ stabilitatea vieții politice din țară. Mijloacele de informare în masă au raportat numeroase cazuri de atragere ilegală a fondurilor de peste hotare sau de gestionare ne-transparentă a resurselor. Deși legislația Republicii Moldova reglementează această problemă întru asigurarea unei transparențe mai mari a activității partidelor politice, prevederile sunt însă incomplete și lasă loc pentru multe inegalități.

Experiența valoroasă a Poloniei pentru Republica Moldova

De ce Polonia?

Consider Polonia un studiu de caz perfect nu din cauza că este situată aproape de țara noastră sau că a implementat deja regulamente de combatere a corupției în procesul de finanțare politică, însă fiindcă este un lider în rândul țărilor în curs de tranziție. Polonia se pare că va fi primul stat CEE care va intra în UE și se consideră că este mai avansată, în majoritatea domeniilor, decât restul statelor în tranziție; prin urmare, experiența sa este foarte utilă pentru Republica Moldova. Mai mult, din anul 1997, când a fost aprobată noua lege cu privire la partidele politice⁴⁹, urmată de câteva amendamente cu privire la finanțarea partidelor politice, ei au obținut o experiență vastă în acest domeniu.

În aprilie 2003 Consiliul Europei a elaborat un set de recomandări cu privire la Regulile Generale de combatere a corupției în procesul de finanțare a partidelor politice și campaniilor electorale

⁴⁸http://cm.coe.int/stat/E/Public/2003/adopted_texts/recommendations/2003r4.htm

⁴⁹Legislație și mecanisme de control privind finanțarea partidelor politice, Institutul de Politici Publice, București, 2005, pag. 85-111.

pentru statele membre. În conformitate cu aceste principii, cu suportul experților europeni Republica Moldova a elaborat un proiect de lege cu privire la partide și organizații social-politice și campanii electorale.⁵⁰ Ținem să menționăm aici că acest proiect de lege este relativ bun și ia în considerare majoritatea recomandărilor Comitetului de Miniștri, însă oricum are anumite lacune.

Pentru a demonstra că aceste două legi sunt relativ similare și comparabile, vom oferi următoarele exemple: în ambele cazuri statul impune limite financiare asupra contribuțiilor private și străine și asupra salariilor maxime de la persoane fizice; oferind subvenții partidelor politice și rambursând cheltuielile pentru campaniile electorale din bugetul de stat, precum și mecanisme bancare și financiare; cadrul instituțional este aproximativ același, etc. Diferența între Polonia și Moldova rezidă în faptul că prima țară dispune de o lege mai detaliată și o experiență extrem de interesantă și bogată de implementare a acestei legi.

Analiza generală a legislației din Polonia

Procesul de reformare a legislației cu privire la finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale în Polonia a apărut ca o consecință naturală a cazurilor de corupție, atestate de mass-media și organizațiile de monitorizare. O altă cauză importantă a fost creșterea constantă a costurilor campaniilor electorale și chestiunea banilor în politică – o situație caracteristică pentru Moldova de azi. Cronologic, în Polonia putem identifica două etape principale în procesul de reformare a legislației cu privire la finanțarea politică, etape care s-au derulat în a) 1997 și b) 2001.

La prima etapă au fost făcuți principalii pași care au confirmat voința puternică a statului de a se implica în această chestiune. Prin urmare, pe data de 27 iunie 1997 a fost adoptată o nouă lege cu privire la partidele politice, prima lege din Polonia care a stabilit regulile de bază privind finanțarea partidelor politice.

A doua etapă poate fi caracterizată ca perioada de ajustare a legii poloneze. În acest sens putem menționa că legea cu privire la

⁵⁰www.justice.gov.md/upload/proiect%20lege%20finantare%20partide%20politice.doc

partidele politice a fost amendată de cinci ori, însă cea mai importantă modificare a fost operată în anul 2001, când au fost introduse proceduri de stat clare de finanțare a partidelor politice. În același timp, legislația a fost extinsă prin introducerea mai multor regulamente și proceduri cu scopul de a preveni finanțarea partidelor politice din surse ilegale.

Principalele momente care caracterizează legislația poloneză cu privire la partidele politice și campanii electorale sunt următoarele: a) partidele politice primesc subvenții din bugetul de stat pentru activitatea lor și pentru organizarea campaniilor electorale; b) Comitetul Național Electoral este o instituție de stat independentă care efectuează controlul public al procesului de finanțare a partidelor politice.

3.3 Ce putem învăța din experiența Poloniei

Veniturile partidelor politice și cheltuielile pentru campaniile electorale.

Proiectul moldovenesc de lege cu privire la partidele politice prevede aceleași surse de venituri ca și legea din Polonia, ceea ce înseamnă că problemele ar putea fi similare. În ambele legi împrumuturile bancare sunt permise în calitate de sursă de finanțare a partidelor politice, dat fiind faptul că acești bani sunt monitorizați ușor. Însă această problemă este oricum foarte sensibilă, fiindcă băncile pot avea relații foarte apropiate cu actorii politici, ceea ce ar putea permite anumitor partide să obțină împrumuturi preferențiale pentru o perioadă nelimitată de timp. În acest caz prevederile neclare cu privire la principiile de acordare a creditelor și împrumuturilor pot duce la o distribuție inegală a banilor, cheltuiți de către partidele politice, în special pentru campaniile electorale. Preferabil ar fi de interzis acceptarea rapoartelor financiare pentru campaniile electorale, dacă acestea conțin credite și datorii nerambursate. De asemenea, este necesar de a reglementa clar responsabilitățile financiare ale părților în cazul dizolvării partidului politic.

În conformitate cu ambele legi, partidele politice își pot folosi resursele financiare pentru o vastă varietate de bunuri și servicii, cum ar fi arendarea și achiziționarea oficiilor, activități și evenimente politice, campanii electorale, publicitate, etc., însă experiența Poloniei a demonstrat că majoritatea resurselor financiare ale partidelor politice

sunt cheltuite pentru campanii media, fapt ce deformează considerabil principiul șanselor egale pentru candidați. Mai mult, ele pot influența negativ nivelul discuțiilor politice, ceea ce este totalmente negativ pentru orice democrație. O soluție ar fi impunerea unor limite legale pentru cheltuielile de organizare a campaniilor electorale. Un instrument ar putea fi interzicerea procurării spațiului publicitar suplimentar la radio sau TV, limitând resursele financiare care pot fi cheltuite pentru publicitatea externă.

Raportarea cheltuielilor, veniturilor și activităților

Un punct slab, care ne poate servi drept lecție, este faptul că în timpul ultimei campanii electorale din Polonia puține partide au respectat noile proceduri, astfel eficiența regulamentelor a fost deseori limitată de lipsa de experiență a candidaților și sponsorilor. Documentele interne și consultațiile nu au putut evita efectuarea unor contribuții greșite de către suporterii și candidații (contribuțiile pot fi făcute prin cec, transfer bancar sau prin intermediul unei cărți de credit). De asemenea, Comitetul Electoral Național din Polonia nu a putut reacționa prompt la cerințele partidelor cu privire la contribuțiile incorecte, ceea ce a zăpăcit donatorii și agenții financiari.

Monitorizarea

Monitorizarea eficientă a procesului de finanțare a partidelor politice este o condiție necesară pentru orice sistem democratic de succes. Organizațiile de informare în masă și cele neguvernamentale au un rol important în asigurarea controlului public asupra finanțării politice. De la adoptarea legii ziarele poloneze au publicat zeci de articole despre diferite iregularități ce țin de finanțarea politică. Totuși, o problemă majoră o reprezintă cunoașterea insuficientă a noilor regulamente de către jurnaliști și activiștii ce luptă pentru combaterea corupției. O cercetare efectuată de Institutul de Afaceri Publice al Poloniei în anul 2002 arată că majoritatea respondenților obține cele mai multe cunoștințe din discuțiile purtate în mass-media sau articole în ziare sau reviste, decât din studiul atent al legislației poloneze, ceea ce ar putea duce la „investigații selective”.

O altă problemă a proiectului de lege moldovenesc este lipsa resurselor informaționale, care limitează serios posibilitatea mijloacelor de informare în masă de a deține control asupra procesului

de finanțare a campaniilor electorale. Mass-media din Republica Moldova nu are de loc acces la informații, inclusiv la conturile partidelor. Legea poloneză are, de asemenea, această latură negativă de a nu oferi mijloacelor de informare în masă acces la documentele financiare relevante pentru elucidarea procesului de finanțare a campaniilor electorale. În acest context, crearea unui birou de presă în cadrul Comitetului Electoral Central și publicarea tuturor materialelor pe pagina web ar avea un impact major.

Nu este posibil de a verifica dacă informația despre campaniile electorale este de încredere. Observatorii externi nu au acces la toate informațiile necesare, deoarece transferurile între campanii și seifurile partidelor nu pot fi identificate. Experiența Poloniei ne învață că rapoartele partidelor politice trebuie publicate separat de rapoartele privind campaniile electorale, la un interval de câteva luni. Doar o raportare comprehensivă va putea clarifica situația. Trebuie prezentate rapoarte pentru toate nivelurile și activitățile organizației.

Penalizări

În baza experienței poloneze putem spune că noua lege va încuraja partidele politice să respecte cerințele pentru o evidență și raportare profesională și corectă a activităților organizate în cadrul campaniilor electorale. Agenților financiari ai comitetelor electorale li s-a delegat responsabilitatea pentru managementul resurselor financiare pentru comitetul electoral. Instituirea unui „agent financiar”, în calitate de organ intern de drept, precum și introducerea unor sancțiuni și penalități semnificative pentru nerespectarea prevederilor legale s-au dovedit a fi cele mai reușite metode de implementare cu succes a acestor regulamente în Polonia. Aici putem identifica una dintre lacunele proiectului de lege moldovenesc, unde sancțiunile sunt formulate vag și nu este clar ce fel de penalizări va impune statul partidelor politice. Sistemul de finanțare politică din Polonia include o varietate de penalități, care pot fi aplicate în funcție de natura neregularităților comise, însă cea mai eficientă modalitate de asigurare a implementării legislației s-a dovedit a fi amenzile financiare și posibilitatea de a limita volumul finanțării publice, penalitățile penale severe fiind mai puțin eficiente.

Aplicarea legii

O altă problemă, care ar putea submina efectul legii cu privire la finanțarea partidelor politice, este lipsa unui mecanism eficient de aplicare a legilor în Republica Moldova. În anumite condiții controlul strict al finanțării politice și anumite restricții administrative ar putea înăbuși opoziția. Procesul delicat de democratizare necesită un anumit nivel de libertate, pentru evitarea oricăror posibilități de hărțuire. Crearea unui sistem opresiv de finanțare politică poate submina însăși ideea alegerilor libere și corecte. Este posibil ca procurorii să lucreze sub presiune. Procuratura ar putea să nu activeze eficient și independent dacă procurorul general este membru al Executivului.

Este curios faptul că contribuțiile din partea companiilor, sindicatelor, asociațiilor civile, cetățenilor străini necesită a fi transcrise, fiindcă ele se execută cu dificultate. Experiența Poloniei indică faptul că comitetele au posibilități limitate și nu pot verifica fiecare contribuțiile și surselor sa.

Legile cu privire la finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale necesită a fi supravegheate și implementate eficient. Experiența acumulată de Polonia demonstrează contrastul între legile ambițioase și imposibilitatea de a asigura o implementare eficientă a lor. În rezultatul reformei sistemului de finanțare politică a fost introdus mecanismul de finanțare publică. Totuși, sistemul nou creat ar putea fi lăsat fără o agenție puternică de implementare, fiindcă Comitetul Electoral Național nu a primit resurse financiare suplimentare pentru realizarea noilor sarcini. În timpul alegerilor parlamentare din Polonia în 2001 doar șase angajați erau responsabili de supravegherea și implementarea noilor regulamente, în afară de sarcinile lor zilnice de serviciu.

Comisia electorală

O lecție care merită a fi învățată din experiența Poloniei ține de aplicarea legii. Comitetul Electoral Național al Poloniei nu a elaborat măcar un model pentru agențiile financiare, entitățile responsabile de colectarea fondurilor, candidați, auditori care ar include toate regulamentele relevante și cerințele de raportare. Alte țări au o instituție financiară de stat, responsabilă de crearea unui sistem unificat, inclusiv utilizarea unui program informatic de contabilitate.

Observațiile făcute în baza campaniei electorale pentru alegerile prezidențiale, făcute de Fundația Stefan Batory din Polonia, duc la concluzia că Comitetul Electoral trebuie să fie împuternicit cu funcția de control a resurselor financiare utilizate pentru finanțarea campaniilor electorale⁵¹. În acest sens este necesar de a consolida poziția Comitetului Electoral central în structura de stat și a rolului său în procesul de elaborarea a legislației electorale. El trebuie împuternicit cu responsabilități de combatere a abuzurilor comise în procesul de finanțare a campaniilor electorale și trebuie să colaboreze în acest sens cu alte instituții de stat. De asemenea, Comitetul Electoral Central trebuie să fie mai independent din punct financiar și trebuie să-și majoreze cheltuielile pentru dezvoltarea structurii organizaționale.

Pentru a avea o instituție mai eficientă, Comitetul Electoral Central trebuie să dispună de mai multe instrumente de control financiar pentru a verifica mai bine campaniile electorale, ceea ce va permite efectuarea supravegherii în timp real. Pentru a realiza aceasta este necesar de a introduce obligația ca fiecare comitet electoral să prezinte și să publice cel puțin două rapoarte financiare, unul imediat după finisarea alegerilor, celălalt – cel obligatoriu – peste o anumită perioadă după alegeri. Posibilitatea efectuării unui control preventiv în timpul campaniei electorale ar fi un avantaj. Un alt instrument de prevenire a activităților ilegale ar fi elaborarea unui catalog complet al sancțiunilor financiare și penale, spre exemplu împotriva unui donator ilegal, reprezentant financiar, candidat, șeful personalului și oricărei persoane implicate în tranzacții financiare ilegale.

Concluzii

Este cert faptul că aprobarea noii legi cu privire la finanțarea partidelor politice și campaniilor electorale în Polonia a generat progrese evidente. Nu contează faptul că legislația se modifică permanent, noile regulamente au fost orientate corect de la bun început. S-a obținut un progres evident grație introducerii controlului financiar asupra metodelor de colectare a fondurilor, folosite de partidele politice. Influxul de bani ilegali în sistemul politic din Polonia a fost limitat în mare măsură. Partidelor politice și comitetelor

51 <http://www.batory.org.pl/english/corrupt/president.htm>

electorale li s-a cerut să respecte noile regulamente. Experiența poloneză demonstrează faptul că sancțiunile materiale realizate prin micșorarea subvențiilor publice în locul aplicării altor măsuri penale au mobilizat partidele să adopte un comportament corect și legal privind administrarea resurselor financiare.

Presiunea din partea ONG-urilor, organizațiilor internaționale și organelor mass-media poate contribui pozitiv la promovarea inițiativelor contra corupției. Acest exemplu demonstrează importanța societății civile pentru combaterea și prevenirea corupției și rolul mass-mediei în promovarea și implementarea noilor reforme. Însă cunoașterea modului de finanțare politică, accesul limitat la informații și diminuarea rolului mass-mediei în cadrul controlului social poate genera pe termen lung dezamăgire în întregul proces de reformare a sistemului de finanțare politică.

Implementarea noii legi cu privire la partidele politice din Polonia au diminuat influența grupurilor de interese și a transferat accentul de la finanțarea grupurilor individuale spre finanțarea politicianilor individuali. Acest fapt a redus riscul și dependența partidelor politice ce controlul financiar și influența micilor grupuri corporative.

Cazul Poloniei demonstrează faptul că țările care trec prin procesul de tranziție politică trebuie să introducă reguli mai severe și un control mai strict al fondurilor politice. Fiindcă partidele politice nu sunt companii private, ci sunt investite cu funcții publice, finanțarea lor este o problemă de interes public.

Concluzii și recomandări finale

Lecția pe care o poate învăța Republica Moldova din experiența Poloniei este că în cazul democrațiilor în dezvoltare tema finanțării partidelor politice poate fi rezumată după cum urmează:

- Sistemul de finanțare a partidelor politice din bugetul de stat reprezintă un model eficient și funcționabil într-un stat democratic;
- Sursele financiare ale partidelor politice trebuie reduse pe cât de mult posibil, în acest sens este recomandabil de a interzice acumularea fondurilor din activități economice și colectări publice, și de a introduce regulamente clare cu privire la împrumuturile și creditele bancare;

- Instituțiile de stat și neguvernamentale trebuie să elaboreze tehnici de control a fondurilor partidelor politice. Transparența activității partidelor trebuie să fie principiul de bază a funcționalității lor;
- Legislația trebuie să prevadă sancțiuni clare pentru partidele politice, persoanele fizice sau juridice, etc. care prin metode ilegale susțin activitatea partidelor politice sau campaniile electorale;
- Statul trebuie să asigure aplicarea eficientă a legislației prin intermediul instituțiilor și resurselor sale, formelor clare de raportare și auditarea partidelor politice;
- Legislația trebuie să prevadă clar metodologia de redistribuire a fondurilor din bugetul de stat;
- Acumularea fondurilor partidelor politice trebuie să fie efectuată doar prin intermediul conturilor bancare, cecurilor sau cartelelor de credit;
- Comitetul Electoral Central trebuie să fie o instituție de stat independentă în exercitarea controlului public asupra procesului de finanțare a partidelor politice.

Accreditarea și evaluarea instituțiilor medicale: un proces transparent sau amoral?

Sergiu Navin

Corupția nu doar umple buzunarele politicianilor și a elitei economice dar, de obicei, privează oamenii de servicii medicale de strict-necesare sau le blochează accesul la serviciile epidemio-sanitare și igienă publică, pe scurt, costul corupției sunt viețile umane

Introducere

Orice societate cu tendințe reale spre progres are nevoie de oameni sănătoși. Această condiție a vitalității sociale se marchează printr-un curent mondial de eternizare a longevității umane. Anual numărul inovațiilor în medicină este în creștere, se implementează strategii de sănătate, programe educative și în final, se promovează o cultură de auto-cură a individului prin medicină tradițională. Cea din urmă metodă de tratament este alternativa cea mai des utilizată de cetățenii Republicii Moldova, doar din considerentul că din cele 97% din populație care se adresează anual la instituțiile medicale, mai mult de jumătate invocă nemulțămirea (ineficacitate, costul ridicat al serviciilor medicale, mituire, etc). Reacția statului față de antipatia majoritară se dezlănțuie prin politici (Politica medicamentului), strategii (Strategia națională de reproducere a sănătății) și 9 programe naționale pe diverse domenii ale sănătății. Bineînțeles, efortul Ministerului Sănătății este considerabil dar atenția reformării și îmbunătățirii s-au deplasat puțin de la necesitatea prioritară de consolidare a mecanismului instituțional de control și asigurare a calității serviciilor medicale prestate, adică a Consiliului Național de Accreditare și Evaluare a Sănătății din Republica Moldova. Fondată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova (nr. 526 din 29.04.2002) cu privire la Consiliul Național de Accreditare și Evaluare a Sănătății (CNAES), pe lângă Ministerul Sănătății, acest Consiliu supraveghează calitatea serviciilor oferite de către aproximativ 1000 de instituții medicale publice și private. Apare totuși discrepanța între numărul evolutiv al bolnavilor oficiali înregistrați și a morbidității lor

proporțională cu evaluarea pozitivă a activităților și a stării generale a sistemului național de ocrotire a sănătății. Alături de acești indicatori, se va anexa și poziția cheie de reglementare a CNAES în procesul de repartizare a acreditărilor de activitate medico-sanitare și farmaceutice între sectorul public și privat care relevă suspiciuni asupra subiectivității deciziilor luate.

Deoarece efectele activității CNAES au un impact direct asupra calității serviciilor medicale prestate cetățeanului Republicii Moldova și rezultatele sondajului 2006 „Corupția în sistemul ocrotirii Sănătății”, efectuat de Transparency International – Moldova confirmă prezența amoralității în acest domeniu (8% din respondenți susțin ca se dă mită), servesc ca argumente forte pentru a cerceta detaliat, din punct de vedere a coruptibilității, sistemul de acreditare și evaluare în sănătate și a elabora politici viabile de prevenire și combatere a fenomenului corupției.

O abordare obiectivă a activității de control al calității în sănătate va cere o tratare sociologică și tehnică complexă. Testarea eficacității sistemului de evaluare va fi reală prin analiza structurală și funcțională. Argumentele existenței corupției în domeniul acreditării se alimentează din datele sondajelor de opinie și analiza rezultatelor activității instituțiilor de control. Durabilitatea pachetului legislativ în acreditare-sănătate va fi verificat prin expertizarea anti-corupțională. Extinderea spațiului de cercetare de la național la modelul de acreditare în sănătate a Poloniei va asigura, prin comparație, alegerea corectă a recomandărilor referitor la lacune.

Prima parte a studiului va descrie situația sistemului ocrotirii sănătății din diverse aspecte, inclusiv cel al coruptibilității. Structura Consiliului Național de Acreditare și Evaluare în Sănătate joacă un rol important în calitatea luării deciziilor asupra subiecților evaluați ori acreditați. Din acest considerent, fiecare organ al Consiliului va fi studiat din perspectiva contribuției lor la luarea deciziei finale. Apoi, urmează a fi identificate avantajele și dezavantajele cooperării dintre sectorul public și privat. Cea de-a doua parte va formula recomandări la posibile soluții pentru problemele identificate și desfășurate în prima parte. Propunerile oferite vor avea tendințe de prevenire și stabilire a parteneriatelor durabile între instituțiile de stat și societatea civilă.

Privire generală asupra problemelor și perspectivelor din sectorul de sănătate

Sectorul ocrotirii sănătății este un nod complex de relații implicând executivul, agenții a sănătății publice, instituții farmaceutice, întreprinderi ce aprovizionează instituțiile medicale și pacienții. Calitatea acestei colaborări bilaterale deseori este afectată de virusul amoralității

Corupția se infiltrează în serviciile de ocrotire a sănătății indiferent de faptul dacă ele sunt prestate în sectorul public sau privat, sunt simple sau sofisticate. Zi de zi, pacienții respectă cu divinitate tradiția a plăți onorarii angajaților din sfera medicală pentru serviciile gratuite ori prețul dublu serviciului prestat.

Compatibilitatea percepției corupției în sistemul sănătății cu abordarea generală a corupției este puțin diferită. Astfel corupția în sănătate se concepe ca un proces întreprins de mai mulți participanți publici și privați, la fiecare nivel al industriei sectorului ocrotirii sănătății, ce este considerat o practică ilegală. Aici se include o uzurpare nepotrivită de bani cu scop de a influența procesul de luare a deciziei în favoarea lor sau a rudelor.

Un alt aspect important în măsurarea gradului imoralității îl are fraudă în sectorul sănătății. Este un act intenționat al unui sau mai multor participanți publici și privați la fiecare nivel al industriei sectorului de sănătate, al cărui scop este să obțină beneficii ilegale într-un mod ilegal și incorect ce afectează direct sau indirect alte persoane. Poate să cuprindă manipulare sau înșelare a sistemului și a participanților. Exemplu de fraudă, practicat pe teritoriul Republicii Moldova sunt medicamentele contrafăcute, sisteme dubioase de achiziționare și personal medical fantomă identificați doar în lista de salarizare.

Într-o societate cu sistem democratic, orice relație de interes apare în momentul când se ciocnește cererea cu oferta. Referindu-ne la domeniul ocrotirii sănătății, vom observa că și aici apare o sferă de interes dintre pacienți și medici, adică un târg care pune în joc viața umană. Cererea din partea persoanelor care suferă de disfuncționalități fie fizice fie mintale este una stabilă și așa spune chiar o creștere cu 6 % la nivel național (statistica 2005 Ministerul Sănătății și Protecției Sociale). Oferta este alcătuită de peste 1000 de instituții medicale ce au capacitatea de a satisface pe deplin cererea pacienților. Teoretic,

sistemul național de sănătate poate asigura existența unei societăți sănătoase. Datele statisticii pe medicină ne redau invers situația. Indicele sporului natural la nivel național pe 2005 este de - 1,9 care este un record comparativ cu 2004, -1,0 și cu anteriorii 10 ani. Această tendință negativă este alimentată de calitatea asistenței medicale și a programelor publice de sănătate și prea puțin completată de gradul de mortalitate a populației bătrâne și persoanelor accidentate. Cauzele ineficienței parțiale ale sistemului de ocrotire a sănătății sunt complexe. Pe de o parte salariile mici ale angajaților în sfera publică de ocrotire a sănătății în mediu 1297 lei, pentru medici 2197 lei, motiv care le schimbă și atitudinea față de pacienți; echipament medical ieșit din uz; condiții sub-medie de tratament; buget public limitat; costuri ridicate al serviciilor prestate, pe de altă parte pacienți lipsiți de garanția efectului de tratament, ne-încrezuți și lipsa surselor financiare necesare. Toate aceste deficiențe, a dat teren fertil de dezvoltare sistemului medicinal privat, care, doar cu excepția costului ridicat pentru servicii, compensează cu specialiști mai profesioniști și bine motivați, echipament performant, varietate mai largă de servicii medicale oferite. Conștientizând această alternativă a calității tratamentului costisitor dar până când unică, totuși reglementarea statală a activității sferei private o face mai dificilă și chiar contribuie la ridicarea costului final a serviciilor acordate bolnavilor de către acest sector. Astfel, conform relațiilor de piață în industria medicinei, stabilită anterior, interacționează următorii subiecții: **Oferta**-instituții medicale, sanitare și farmaceutice publice și private; **Cererea** - cetățenii Republicii Moldova, bolnavi sau posibil bolnavi. Acest tip de relație directă este reglementată de Consiliul Național de Acreditare și Evaluare în Sănătate, subordonată direct Ministerului Sănătății și Protecției Sociale, ce are drept scop asigurarea calității serviciilor prestate de către medic, pacientului. Statutul de instituție publică executivă este unul din instrumentele statului de realizare a poziției strategice de repartizare a bunurilor și serviciilor statului (apă și servicii de canalizare, igienizare publică, facilități în sănătate și educație, acces la proprietate publică etc.). Bunurile și serviciile oferite de stat, se supun deseori reguli de aur a economiei de piață, adică dacă numărul lor este limitat și sunt epuizabile atunci se dovedesc a fi mai costisitoare și cer un mod arbitrar și rațional de gestionare. Solicitanții beneficiilor de stat sînt articulate, ca de obicei, din partea sectorului

privat. Și din considerentul că necesitatea și dependența față de acestea este extremă, beneficiarul este pregătit deja să recurgă la orice metodă neoficială, chiar și de a da mită pentru a trece „cozile lungi” sau a avea acces privilegiat.

În cazul distribuirii licențelor, certificatelor de acreditare sau alte feluri de autorizări, statul ia o poziție inechitabilă față de solicitant și poate manifesta „capriciu” în a oferi acceptul sau permisiunea mai multor agenții de stat. Expres se evidențiază o tendință de autoritarism din partea oficialilor care trebuie să autorizeze sau să acrediteze anumite tipuri de activități. El deține manivela de decizie: de a accepta sau a amâna permisul de activitate pe o lună, un an sau mai mult timp. În unele cazuri, întrece limita atribuțiilor sale și extorcă plăți neoficiale, în interes personal prin cele mai neobișnuite modalități. De obicei, concurenții neloiali în domeniul farmaceuticii recurg la trafic de influență a persoanelor publice, pentru a-și proteja sectorul de piață în sănătate și a elimina potențialii concurenți prin instrumentele birocrăției.

Cadrul legal și instituțional al CNAES

Înainte de adoptarea regulamentului de fondare a CNAES, instituția responsabilă de evaluare și acreditare era o secțiune componentă a Comisiei de Licențiere din cadrul Ministerului Sănătății și Protecției Sociale. Atribuțiile de acreditare erau componente a sarcinilor generale de licențiere a instituțiilor medico-sanitare și farmaceutice private. Separarea financiară în 2002, de sub tutela Ministerul Sănătății și recunoașterea a CNAES-ului ca o instituție de stat autonomă, persoană juridică, ce are ștampilă proprie cu Stema de Stat a Republicii Moldova și cu denumirea sa în limba de stat și alte atribute simbolice, prevăzute de legislație, și-a pus ca scop controlul și protecția calității serviciilor în medicină. În prezent, atribuțiile ce țin de licențierea activităților de licențiere instituțiilor medicale au fost transferate Camerei Naționale de Licențiere. Acordarea licenței unei instituții medicale este posibilă dacă cel din urmă deține certificatul de acreditare eliberat de CNAES. Actualele politici și programe naționale de sănătate în armonie cu activitatea sa și scopul expres prevăzut prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova (nr. 526 din 29.04.2002) cu privire la Consiliul Național de Acreditare și Evaluare a Sănătății (CNAES), reprezintă o posibilitate reală de a atinge standardele

internaționale în sectorul ocrotirii sănătății. Un simplu bilanț efectuat pe hârtie ar fi suficient să înțelegem că sistemul de reglare a calității instituționalizat și modificat ar trebuie deja să dea rezultate dar cum rămâne, în cazul dat, cu elementele esențiale ale sale, adică funcționari publici rău plătiți, vulnerabili la corupție și clienții săi predispuși să dea mită doar pentru a obține venit. Deoarece perfecțiunea este ceva imposibil, chiar și sistemul de acreditare reformat este expus riscului coruperii, una din cauzele majore ale disfuncționalității sale.

Oficial, pentru asigurarea calității prestării serviciilor medicale, cadrul de activitate al CNAES se bazează pe sarcinile instituției. Elaborarea actelor normative privind evaluarea și acreditarea unităților medico-sanitare și farmaceutice și elaborarea criteriilor de evaluare, participarea la nivel național și internațional, la elaborarea standardelor în domeniul medicinei și farmaciei și standardelor de acreditare formează, în comun, atribuțiile *normative* ale instituției. Aceste privilegii s-au acordat prioritar instituției de acreditare deoarece alte organe similare nu există, deci nu se efectuează controlul asupra scopului actelor normative eliberate de CNAES.

Decizia este unul din principiul funcționării acestei instituții. Consiliul adoptă decizii despre acreditarea sau neacreditarea unităților medico-sanitare și farmaceutice, elaborează și aprobă planuri proprii de activitate; constituie și aprobă componența comisiilor de evaluare și acreditare; stabilește criteriile de selectare a experților pentru a fi antrenați în procesul de evaluare și acreditare și criteriile de evaluare a activității acestor experți. În concluzie, concentrația de atribuții, de la cea normativă până la cea executorie, fondează premisa formării schemei de clan, favorizând realizarea legală a intereselor personale sau a clientului specific.

Corupția poate să-și asume diferite forme, de la un funcționar rău plătit care favorizează ceva pentru a-și completa rezervele vitale până la cei oficiali care fac politicile naționale și schimbă cursul normelor după interes personal. Pozițiile funcționarului public care îi permite să extorcheze mită sunt unele din cele mai solicitate posturi în instituțiile de stat. Această cerere imperativă ne deschide noi piețe sau burse neoficiale de cumpărare a acestor posturi. Birocrații rău-plătiți și corupți preferă să încurajeze businessmenii să dea mită pentru favoarea de a avea diferite permisiuni ce se dovedesc a fi vitale pentru cei din

urmă. Este real riscul coruperii în procesul de inspectare a activității întreprinderii private. Prin decizie nefondată a inspectorului se poate retrage licența sau alt permis de activa fie pe o perioadă sau definitiv.

În concluzie, în procesul de elaborare a soluțiilor problemei identificate este necesar de a concentra atenția spre poziții cheie în sistemul instituțional și predispunerea oficialilor de a extorca plăți neoficiale pentru a-și acoperi cheltuiala de obținere a postului. Apare interesul funcționarului de a tergiversa situația întru asigurarea unor plăți suplimentare, dacă în cadrul instituției se achită pentru anumite servicii sau contul de achitare este propriu și apoi se transferă în bugetul de stat;

Cele trei organele de administrare și control ale Consiliului: Prezidiul Consiliului Național de Evaluare și Acreditare în Sănătate; secretariatul Consiliului și personalul tehnic (organul executiv al Consiliului); comisia de cenzori sunt expuse și ele comportamentului imoral descris.

Prezidiul

Astfel Prezidiul Consiliului este format din nouă membri și include în mod obligatoriu doi reprezentanți ai Ministerului Sănătății, doi reprezentanți ai Companiei Naționale de Asigurări în Medicină, doi reprezentanți ai asociațiilor profesioniștilor medicali, doi reprezentanți ai asociațiilor de pacienți (consumatorii serviciilor de sănătate) și directorul executiv al Consiliului Național de Evaluare și Acreditare în Sănătate.

Diversitatea organului respectiv este un element democratic al reprezentativității, scopul căreia este realizarea corectă a atribuțiilor sale și intereselor de grup. Mecanismul de vot pentru luarea deciziilor de către Prezidiu, se adoptă cu 2/3 de voturi din numărul total al membrilor. Am fi siguri că această formulă acordă șanse egale tuturor membrilor. Dar nu este exclus posibilitatea ca unicii reprezentanți ai sectorului privat, adică asociațiile de profesioniști, să nu-și poată exprima votul deoarece ceilalți reprezintă și interesul public. În cazul dat s-ar prefera includerea reprezentanților din sectorul privat.

Totuși termenul de exercitare a calității de membru al Prezidiului Consiliului de patru ani permite stabilirea înțelegerii neoficiale, în această perioadă lungă de timp, ce ar călca și peste avantajele rigide ale elementului democrației.

Rolul prezidiului este esențial în coordonarea activității Consiliului . Se supraveghează respectarea echității sociale la realizarea evaluării și acreditării în sănătate; participă la elaborarea și aprobarea standardelor de calitate, a criteriilor de evaluare și acreditare în sănătate; elaborează și aprobă programe, regulamente și instrucțiuni necesare ce țin de competența Consiliului privind realizarea procesului de evaluare și acreditare în sănătate; aprobarea dărilor de seamă anuale ale Consiliului; aprobarea nominală a Comisiei de cenzori cu determinarea competenței și responsabilității membrilor ei; se aprobă structura statelor de personal și devizului de cheltuieli ale secretariatului Consiliului, propuse de către directorul executiv al Consiliului. Realizarea unor asemenea însărcinări de către 9 persoane se face pe principii de voluntariat.

Comisia de Cenzori

Structura comisiei de cenzori are la baza fondării sale același principiu al reprezentării. Este compusă din trei membri aleși pe o durată de patru ani: un specialist în domeniul financiar, unul din cadrul Ministerului Sănătății și Protecției Sociale și reprezentanți ai asociațiilor de pacienți. Conform regulamentului instituției de acreditare și evaluare (nr. 526 din 29.04.2002), acest organ de control intern este obligat, cel puțin odată pe an, să verifice definitiv activitatea financiară și respectarea legislației de către personalul CNAES. Această normă legislativă este prea lejeră din considerentul că volumul de muncă prestat de membri în cauză este bazat pe voluntariat. Lipsa stimulentei financiare poate cauza neglijența și indiferența față de atribuțiile Comisiei de Cenzori cât și tentativa de a găsi surse suplimentare de completare a venitului propriu. Cu privire la durata mandatului de executare a controlului intern cât și a membrilor de Prezidiu, se consideră a fi prea lung, ceea ce supune riscului stabilirea unor înțelegeri neoficiale.

Comisiile de Experți

Comisiile de experți, cu rol executiv aprobat de Consiliu efectuează în teren expertiza unităților pasibile de evaluare și acreditare. Comisiile de evaluare și acreditare determină gradul de conformitate a unităților pasibile de evaluare și acreditare cu standardele de calitate din domeniul medicinei sau farmaciei

Pentru realizarea evaluării și acreditării unităților medico-sanitare și farmaceutice, Consiliul înființează și aprobă componența următoarelor comisii:

- comisia de evaluare și acreditare a unităților medico-sanitare;
- comisia de evaluare și acreditare a unităților farmaceutice;
- comisia de evaluare și acreditare a instituțiilor de medicină preventivă.

Comisiile menționate formează grupuri de experți din rândul specialiștilor din domeniile respective cu o înaltă calificare profesională. Componența acestor grupuri se aprobă de Consiliu. Remunerarea experților se efectuează în bază de contract, conform legislației în vigoare. Comisiile prezintă Consiliului, pentru luarea deciziei, propuneri privind acreditarea sau neacreditarea.

Una din atribuțiile comisiei de examinare este verificarea nivelului de profesionalism a personalului instituțiilor medico-sanitare și farmaceutice (director, director-adjunct, șef de secția sau filială, farmacist diriginte, specialiști principali în medicină și farmacie). Lipsa completă sau incompletă (absența unor sigilii ce atestă calitate de calificare etc.) actelor diplomelor de studii și altor tipuri de certificate a subiecților evaluați constituie o premisă reală a primii plăți neoficiale pentru a trece cu vederea faptele identificate. Costul stopării activității instituției supuse evaluării este mai mare decât suma oferită expertului și deci din considerent economic va recurge la cea de-a doua opțiune.

Deficitul de cadre calificate din sectorul sănătății din Polonia cauzat de fenomenul „exodului de creieri” este un risc al coruperii confirmat în practică. Această cauză și principiul tendinței persoanelor către pozițiile de activitate vulnerabile la corupție, servesc motive întemeiate a presupune că din lipsă de potențiali experți în domeniul acreditării sunt selectate și persoane parțial corespunzătoare sarcinilor. Această incompetență este urmată de o evaluare defectuoasă cu impact negativ asupra pacienților sau impunerea în activitate a unor piedici sau dificultăți de natură subiectivă. Scopul celei din urmă este extorcarea de plăți neoficiale pentru a-și acoperi propriile necesități și prețul poziției cumpărate în Comisie.

Modalitatea de recrutare a experților trezește curiozitate deoarece nu este prevăzută expres în hotărârea Guvernului de întemeiere a CNAES (din 06.05.2003), nici în Legea privind

acreditare și evaluare, (nr. 552-XV din 18.10.2001) ci doar se menționează că este formată și aprobată de Consiliul Național de Acreditare și Evaluare în Sănătate.

Vulnerabilitatea sectorului privat

Potențiali subiecți în procesul de evaluare și acreditare sunt unitățile private medicale, sanitare și farmaceutice. De obicei, comunicarea dintre instituțiile și cele publice este dificilă și defectuoasă, și din acest considerent, subiecții din sfera de ocrotire a sănătății, des vizați, sunt cei privați. Raportul asimetric stabilit între CNAEAS și unitățile medicale, reduce pe cei din urmă la statutul de clienți, ce permanent se simt în inferioritate, mai ales cea de reacție la ilegalități.

Acești clienți pot fi clasificați după scopul activității : instituții medicale specializați pe tratare și igienă (centre de sănătate, spitale, medici profesioniști, profilatorii, sanatorii, clinici specializate); și unități ce alimentează cu diferite tipuri de bunuri și servicii sectorul de sănătate (farmacii, industria farmaceutică de producere, întreprinderi specializate pe asistență, vânzare de echipament medical). Fiecărui tip de client îi sunt caracteristice diverse modalități de comunicare cu instituțiile publice.

Primul contact cu autoritățile publice se efectuează la înregistrarea unității medicale. Este o procedură anevoioasă, cu necesar mare de acte, certificate, adeverințe. Întreprinzătorii economici din Republica Moldova, din care fac parte și medicii profesioniști, ("Cost of doing business" sondaj de opinie efectuat de Banca Mondială în Republica Moldova) consideră că cea mai greoaie procedură din licențiere și acreditare este durata de timp acordată. A doua problemă, pentru solicitanți, este costul ridicat al licențelor sau certificatelor. Și cea din urmă este fenomenul corupției și tradiției de extorcare sau oferirii mitei în cadrul instituțiilor specializate în licențiere și acreditare. Primele două dificultăți constituie premisele dezvoltării celei de-a treia. Concluzionăm că simplificarea pachetelor de acte necesare, reducerea timpului procedurilor de examinare și micșorarea prețurilor va reduce gradul de corupție în aceste instituții.

Depășirea pragului de înregistrare a acestor unități, economice, medicale, farmaceutice este doar începutul dificultăților provocate din partea autorităților publice, adică control, atestare și altele.

O dată la cinci ani, CNAES efectuează un control de evaluare a calității și conformității unităților medicale, sanitare și farmaceutice din sectorul privat și public. Ciclu dat de evaluare poate servi una din premise principale în care subiectul evaluat este convins de a da mită fie expertului sau funcționarului pentru a prelungi durata de utilizare a utilajului medical cu termen expirat sau în stare defectuoasă, motivând că la următoarea evaluare va avea renovație. Riscul coruperii în acest proces de verificare a calității poate fi calificat după câteva situații de activitate a instituției medicale sau farmaceutice:

- Raport diferențiat dintre costurile mari pentru serviciile prestate și numărul mic de clienți;
- Numărul mare de angajați necalificați;
- Fluctuații pozitive sau negative a profitului afacerii în sectorul privat.

Alături de plângeri și contestații, acești indicatori generali pot fi folosiți ca instrumente în activitatea organelor de control.

Modalitățile amorale de soluționare a problemelor apărute ne vorbește despre egoism personal și apoi despre lipsă de informație, transparență și cooperări ineficiente dintre sfera publică și societatea civilă. A evita aceste fapte nocive este necesar de a modifica comportamentul uman și atitudinea față de acest fenomen.

Rezultatul abordării detaliate a problemelor sociale și economice menționate este unul negativ, referitor la practicile imorale folosite (conflict de interes, monopol, extorcare), care are un impact dezastruos asupra calității în medicină. Mai multă transparență și respect al legii va asigura o funcționalitate și imagine bună al CNAES.

O nouă formulă în acreditare și evaluare a sănătății

Reformarea întregului sistem de ocrotire a sănătății ”răsturnarea trecutului și instaurarea noutății” ar fi una din soluția definitive pentru lichidarea situației critice în medicină prezente la nivel național. Reprezentantul Băncii Mondiale în Republica Moldova, Edward Brown, a contestat, în cadrul unei conferințe internaționale, necesitatea reformării generale, într-o perioadă de timp limitată. Argumentul invocat este capacitatea mare a spitalelor și policlinicilor publice instituite în timpul URSS, care la moment depășesc necesarul de servicii pentru republica dar nu acoperă gradul de calitate în sănătate cerut de standardele internaționale recomandate în sănătate. Și

costul metamorfozei sistemului învechit, plus lipsa făuritorilor manageriali clasifică opțiunea ca ineficientă. Principiul organizațional „destramă și conduce” este cel potrivit pentru problemele deja identificate. Ținându-se cont de posibilitatea maselor sociale de-ași acoperi cheltuielile pentru asigurarea propriei sănătăți și politicile sociale promovate de stat, să se deschidă pe larg accesul instituțiilor medicale ce furnizează calitate, adică cele private. Făuritorii moldoveni de politici sociale ar trebuie să țină cont și de experiențele țărilor europene. Actualele obiective ale sistemului polonez de sănătate este de a forma un sistem combinat dintre cel privat și public. Fiecare din aceste unități medicale își va îndeplini integrat atribuțiile, în proporție cu calitatea și capacitatea sa. Astfel prețurile mari din sectorul privat și cele mici din public vor fi acoperite de subvențiile statului oferite în raport cu numărul de pacienți tratați. Această repartizare financiară proporțională va instaura o saturație materială în rândul personalului medical, care este în prezent și motiv de bază a corupției și “exodului de inteligență”.

Codul Etic în sectorul ocrotirii sănătății

Alături de programele și politice publice de sănătate în desfășurare, este necesar de a stabili o modalitate de conduită atât a persoanei publice poziția sa ierarhică cât și a personalului din sectorul de medicină. Codul de etică în sănătate publică –este necesară adoptarea și punerea în aplicare a codurilor de conduită pentru personalul din sectorul de sănătate. Stabilirea regulilor unice de conduită urmează a fi respectate de tot personalul din domeniul ocrotirii sănătății. Codurile de conduită trebuie să includă măsuri concrete ce ar preveni abuzul în serviciu din partea personalului medical în scopul obținerii unui profit necuvenit, precum și un mecanism riguros de sancționare a comportamentului neadecvat a personalului medical. În prezent Ministerul Sănătății și Protecției Sociale promovează un Proiect de lege cu privire la instituționalizarea Ligii Medicilor și elaborarea Codului medicilor. Conform acestui proiect Ligii Medicilor îi va reveni, pe viitor, funcția de a sancționa medicii corupți sau pe cei care comit erori medicale. Deoarece reprezentanții CNAES au statutul funcționarului public, proiectul de lege „Codul etic al funcționarului public” ce urmează a fi aprobat de

Parlament în următorul an, va face referire direct la reglementarea activității personalului acestei instituții publice.

Pentru experții aleși în cele 3 comisii de acreditare și evaluare în sănătate se recomandă un regulament aparte din considerentul că profesionalismul acumulat în sfera ocrotirii sănătății este aplicat în scop de supraveghere a corectitudinii altul decât cel de tratare și examinare a pacientului. În procesul de evaluare a obiectivelor din sfera medicală, expertul trebuie să aibă motto de activitate „calitate înseamnă vieți salvate”, în orice acțiune sau activitate efectuată.

Raportul de atribuții dintre funcționarul public și a experții din acreditare și evaluare este necesar de a fi revizuit pentru a atinge echilibrul de control reciproc și echitate. Pentru cele două categorii de subiecți, este imperativ de a scurta mandatul până la 2 ani a tuturor membrilor cu scop de a evita înrădăcinarea corupției în rândul personalului instituției. Se va aplica principiul rotației periodice personalului ca angajații să nu reușească să fie învăluiți de vulnerabilitatea la corupție.

În prezent, Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice este în proces de elaborare o metodologie de protecție a martorilor și denunțatorilor de cazuri ale corupției. Ca stimul de a denunța imoralitățile observate sau întâlnite în acest sistem s-ar recomanda ca orice funcționar public ce a contribuit la descoperirea unui caz de corupție să fie remunerat din valoarea materială achitată de vinovat.

Consolidarea cadrului instituțional

Alături de factorul uman, cel de structură a instituției reprezintă un potențial mecanism de reducere a corupției din cadrul acesteia, fie prin includere, limitare sau eliminarea a drepturilor și a obligațiilor pentru fiecare din participant. Faza inițială pentru unitatea medicală sau farmaceutică privată ce intenționează să presteze servicii, este cea de legalizare sau certificare. Este una din cele mai dificile proceduri și se situează în topul celor mai corupte instituții de stat.

Astfel, Camera Națională de Licențiere a pus în aplicare recomandări pentru *procedura de înregistrare*, articulate în Strategia Națională de Combatere și Prevenire a Corupției. Deoarece procedura de licențiere și acreditare au tangențe comune se propun următoarele practici care au atins performanțe în primul proces.

- Simplificarea procedurii de reglementare și licențiere (prin decizii legislative);
- recepționarea documentelor necesare pentru obținerea acreditării cu participare a cel puțin doi colaboratori, fapt care diminuează la maxim posibilitatea unei înțelegeri de reglementare și tentativă de corupere pasivă;
- interzicerea accesului solicitanților și titularilor de licență în incinta Camerei de Licențiere
- contactele telefonice cu solicitanții sau titularii de licență din birouri nu se permit, ele au loc exclusiv prin intermediul recepției, înregistrându-se telefoanele către persoanele din sectorul privat și necesitatea contactelor telefonice.
- A stabili regulamente interne și instrucțiuni detaliate. Pentru a avea rezultate, aceste norme interne să fie publicate și deschis accesului. Publicare în presă va ridica nivelul de conștientizare a publicului.
- Depersonalizarea tranzacțiilor . A face business prin email depersonalizează tranzacția prin comparare cu contactul față în față.

Conflictul de interese, adică utilizarea intereselor generale pentru realizarea celor personale deseori transformă instituția într-un mecanism de extorcare plăți neoficiale. În vederea excluderii cumătrismului sau „neamurismului”, formă de corupție cel mai des invocată de intervievați, urmează a fi stabilite norme concrete de identificare și soluționare a conflictelor de interese. Respectarea enumerate mai jos va împiedica parțial realizarea lanțului de interese personale:

- a. regulile de dirijare și soluționare a conflictelor de interese în procesul de certificare a medicamentelor și de licențiere a medicilor trebuie să fie prevăzute în legislație și aplicate în practică;
- b. Regulile de dirijare și soluționare a conflictelor și a celor de interese în procesul de certificare a medicamentului și de licențiere, trebuie să fie prevăzută expres în lege, cu detalii; Introducerea restricțiilor referitor la subordonare ierarhică imediată a oficialilor cu rude de gradul I și II va diminua implicarea “clanului de familie” în serviciul public.

Hotărârea Guvernului Republicii Moldova (nr. 526 din 29.04.2002) cu privire la Consiliul Național de Acreditare și Evaluare a Sănătății este considerat un regulament viabil pentru instituția menționată, deoarece conține practic principiile democratice necesare pentru a asigura funcționalitatea instituției. Totuși sunt lacune, concluzionate din poziția vulnerabilității la fenomenul corupției ce ar cere o tratare particulară.

Membrii *Prezidiului* sau micro-legislativului instituției ar fi necesar să li se atribuie și drepturi de a activa direct mecanismul de control intern, deoarece reprezentanța celor 3 membri ai comisiei de cenzori nu acoperă varietatea de interese. Se recomandă, de asemenea, să se revizuiască raportul asimetric a procesului de luare a deciziei și relații cu instituțiile externe dintre Prezidium și corpul executiv, adică directorul principal și executiv, dându-se preferință corpului legislativ. Pe lângă acestea, membrilor noi aleși li se pot acorda cursuri și seminare organizate de Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice, cu scop de a se informa despre eventuale posibilități și mecanisme de identificare și prevenire a corupției care în alt sens se va echivala cu reducerea posibilității lezării intereselor grupei reprezentate.

Comisiile de experți au rolul important de-ași expune obiectiv opinia profesională referitor la capacitatea instituției medicale sau farmaceutice examinate de a asigura calitatea serviciilor prestate. Una din atribuțiile comisiei de examinare este verificarea nivelului de profesionalism a personalului instituțiilor medico-sanitare și farmaceutice (director, director-adjunct, șef de secția sau filială, farmacist diriginte, specialiști principali în medicină și farmacie). Din motiv că practica falsificării actelor diplomelor de studii și altor tipuri de certificate este un procedeu des utilizat în Republica Moldova se recomandă de a face copia diplomelor, certificatelor de calificare, titluri, grade și o bază de date. Pentru a evita cumulul de atribuții doar pentru o instituție și tergiversarea posibilității de a crea premise de înțelegere neoficială e necesar ca veridicitatea informației să fie verificată de un alt organ sau instituție, cum ar fi Ministerul Sănătății. Astfel expertul verificat celelalte de organe ale instituției să aibă posibilitatea să-și apere deschis datele din raportul de acreditare și evaluare, să urmărească până la final decizia luată referitor la serviciul

executat. În caz de abateri să i se permită legal să activeze mecanismul de control al comisiei de cenzori sau alte organe externe de resort.

Conform Regulamentului CNAES, Consiliul este persoană juridică, dispune de conturi bancare, are ștampilă proprie cu Stema de Stat a Republicii Moldova și cu denumirea sa în limba de stat și alte atribute simbolice, prevăzute de legislație. Din acest considerent este necesar de a ridica nivelul de monitorizare a sectorului financiar. Transparența bugetelor CNAES și monitorizarea cheltuielilor, fluxul de venituri este una din modalitățile promovării încrederii către clienții lor și față de pacienți.

Astfel sursele de completare a bugetului instituției, adică taxele pentru evaluare și acreditare unităților medicale-sanitare și farmaceutice să fie achitate direct pe contul bugetului de stat. Pentru acoperirea cheltuielilor instituționale să fie îndreptate doar partea de cheltuieli aprobate lunar de Trezoreria de Stat. Taxele aferente, legate de deplasări (diurna, cazarea, transportul) să fie incluse pe același cont cu cele principale și mărimea lor să fie determinată aproximativ după criteriul de timp, distanță și prețurile cazării.

Comisia de cenzori, un factor de control important în cadrul acestei instituții, se necesită de a revizui poziția sa, în raport cu celelalte secții ale CNAES, conformând la practicile altor țări ce au implementat politici în acreditare, licențiere în medicină, cu înaintarea propunerilor respective pentru Republica Moldova. Numărul membrilor comisiei de cenzori se recomandă a fi mărit în raport cu numărul de reprezentanți ai grupurilor de interes. Controlul Consiliul Național de Acreditare și Evaluare în Sănătate de către altă instituție de stat în caz de plângere sau apel este o modalitate de a exterioriza conflictul intern și a pune bariere înțelegere reciprocă la toate nivelurile. De asemenea, controlul extern suplimentar a plângerilor și contestațiilor, altele decât erori minore, va completa lacuna transparenței în CNAES. Componenta echipei de control extern să fie constituită de către membrii și din organe de control extern, delegați ciclic de conducerea lor. Convocarea grupului dat de control să fie posibilă de orice reprezentanță a Prezidiului O monitorizare detaliată a plângerilor care relevă necesitatea implicării altor organe competente. Instituirea ad-hoc a unei grupe de verificare, facilitând accesul la informația și procesul de constituire acestei echipe. Toate aceste măsuri să fie structurate într-un program de evaluare efectivă și avizat

de către organele de resort. În caz de depistare a schemei de corupție, este necesară sancționarea riguroasă a persoanelor corupte.

Prevenirea corupției prin tehnici educaționale

Sub aspect de prevenire se recomandă un șir de măsuri care pot fi alese în dependență de costul și efectul lor:

Organizarea de seminare în vederea instruirii personalului medical cu privire la cadrul juridic național anticorupțional.

1. Instalarea și asigurarea funcționalității unui telefon de încredere a Centrului în instituțiile medicale. De asemenea, instalarea de cutii în cadrul instituțiilor medicale pentru colectarea plângerilor, sesizărilor, scrisorilor etc. privitor la abuzurile săvârșite de personalul medical. Datele colectate și cele mai bune practici de combatere a corupției și fraudei în sectorul acreditare sau licențiere vor fi publicate în presa de specialitate și cea națională. Aceasta va exercita o presiune mai mult psihologică decât legală asupra funcționarului public

2. A preveni extorcarea mitei de către persoanele oficiale și a crea imaginea transparenței în această instituție. Editarea și afișarea pliantelor cu conținut anticorupțional în incinta instituțiilor din sistemul de ocrotire a sănătății, inclusiv cu înserarea telefoanelor de încredere a Ministerului Sănătății și a Centrului; Practica Boliviei prin programul anticorupțional „Vino și mâine” de a afișa postere cu explicație concisă despre tipul de acte cerute și costul exact.

3. Instruirea și familiarizarea angajaților din sistemul de ocrotire a sănătății cu cadrul juridic național anticorupție, cu cauzele și condițiile care generează fenomenul corupției, consecințele acestui fenomen, inclusiv în domeniul de ocrotire a sănătății;

4. Organizarea și realizarea unor cicluri de emisiuni radio - TV, cu participarea specialiștilor Centrului și a Ministerului Sănătății în vederea explicării populației drepturilor sale la asistența medicală în baza polițelor de asigurare, a mecanismului de deservire medicală în baza acestora etc. Interceptarea întrebărilor din partea tele- radio ascultătorilor, cu oferirea consultațiilor în direct.

5. Conlucrarea cu reprezentanții societății civile în vederea inițierii unor proiecte anticorupționale în domeniul de ocrotire a sănătății și mediatizarea acestor activități.

Donatorii și guvernele trebuie să faciliteze accesul la informațiile privind proiectele de ocrotire a sănătății și bugetele lor.

Informațiile referitoare la bugete trebuie să fie disponibile pe Internet și supuse unui audit independent. proiectele și politicile de ocrotire a sănătății trebuie supuse unui control independent la nivel național și internațional și deschise publicului.

Orice intervenție din partea societății civile este primită ca o reacție majoritară la fenomenul negativ depistat în această instituție. Accesul și permisiunea de-ași exprima deschis opinia față de calitatea în medicină, va umple lipsa informațională din presa națională și de specialitate. Implicarea ONG-urile specializate în instruire a directorilor firmelor private cum se contestă deciziile, care sînt responsabilitățile autorităților de control a inspectorilor va crea o saturație informațională. Cea de-a doua opțiune ar fi, în momentul în care inspectorul ia decizie de interdicție sau alt tip, alături de procesul verbal să fie anexată o notă informativă, succintă și clară despre modul de contestare și descrierea instituțiilor private și de stat ce apără drepturile persoanelor din domeniu. Este important de a informa subiecții supuși acreditării și evaluării despre sistemul dat de acreditare, drepturi și obligații, standardele de utilaj recomandabile pentru instituții, criteriile de evaluare utilizate pe fiecare sector în parte, modul de formare a costurilor, justificarea cheltuielilor suplimentare.

Crearea unui canal de comunicare permanent dintre instituțiile medicale și CNAES. Ar fi de dorit întreținerea unui site electronic reactualizat. Astfel orice curiozitate a clientului poate fi satisfăcută ușor, rapid și depășind bariera administrativă de a primi răspuns îndelungat în formă de scrisoare. Pe site să fie vizualizat și lista completă a întreprinderilor ce ar putea asigura reparația utilajului medical etc.

Concluzii

Calitatea și sănătatea sunt două elemente de valoare socială indispensabilă ce necesită a fi respectate și protejate. Aceste două idealuri, spre care ar fi normal să se manifeste ca o tendință națională, abia de sînt compatibile cu realitatea Republicii Moldova. Societatea de zi se este dominată de un spor negativ de trei ani de zile, gradul mortalității variază din an în an de la stabil la progresiv. Acești indicatori naționali au un impact direct asupra pacientului căruia i se prestează servicii medicale de proastă calitate. Evident va apărea întrebarea: „Cine poate să-l protejeze?” Pentru pacienți poate rămîne o

întrebare retorică, dar persoanele ce cunosc sistemul ocrotirii sănătății vor face referire la instituție de stat specializată, Consiliul Național de Acreditare și Evaluare în Sănătate.

În studiul de analiză efectuat s-a încercat să se arate rolul, avantajele și dezavantajele instituției menționate în raport cu sistemul general al sănătății. Furnizorii principali de servicii medicale prestate cetățenilor, adică unități medicale, sanitare și farmaceutice sunt direct influențați de funcționalitatea și eficiența mecanismului de evaluare al calității în sănătate. Dar cu cât rolul instituției publice de acreditare crește la nivel de societate cu atât este mai mare riscul penetrării corupției în structura organizațională ce cauzează disfuncționalitate.

Procedură de acreditare frauduloasă, trafic de influență, monopol agresiv, funcționari public corupți și experți subiectiv sunt doar câteva din petele negre ale procesului de acreditare și evaluare în sănătate și valoarea pagubelor provocate poate fi estimată și în bani dar și în vieți omenești datorate neglijenței în prestare de servicii medicale. Propunerile formulate în această lucrare vor fi doar mici plombe la o structură cariată dacă cooperarea între subiecții afectați, societatea civilă și instituțiile nu se va realiza eficient în scopul diminuării acestei probleme. Mesajul recomandărilor din lucrare au tendința de a preveni acțiunile imorale dar mai puțin se axează pe sancțiune sau combaterea în forme violente, cum ar fi:

- Echitatea reprezentativității în cadrul structurii de decizie dintre cei public și cei privați ori societate civilă;
- Transparența activităților și a rezultatelor în procedura de acreditare și evaluare;
- Includerea cheltuielilor aferente în taxa principală de acreditare;

Contribuția studiului este mult prea mică în comparație cu forța parteneriatelor durabile inter-instituționale care ar diminua problema dată. Deoarece punctul de pornire a mecanismului de protecție a calității în sănătate este Consiliul Național de Acreditare în Sănătate, este necesar de a concentra toate resursele sociale posibile spre îmbunătățirea calității în sistemul de ocrotire a sănătății.

Spre o abordare coerentă a incluziunii sociale: lecții oferite de experiența Poloniei

Mihail Peleah

Sumar executiv

Una dintre problemele fundamentale ale sistemului de protecție socială din Moldova este incapacitatea de a oferi protecție adecvată păturilor social vulnerabile ale populației, dar și lipsa unor stimulanzii care ar face oamenii să se folosească mai activ de oportunitățile oferite de piață pentru a îmbunătăți nivelul de trai. Experiența Poloniei ne arată că nu o formulă amănunțită și exactă este cheia unei reforme de succes a sistemului de protecție socială. Alți trei factori influențează rezultatele unei reforme, și anume: (i) crearea consensului privind desfășurarea reformei; (ii) prezența instituțiilor care urmează să dirijeze reforma; și (iii) implementarea treptată a reformei, realizând anumite obiective la fiecare etapă.

Introducere

În perioada de tranziție de la un stat socialist la o democrație cu o economie de piață liberă, neapărat apare problema reformei sistemului de protecție socială. Reforma sistemului de protecție socială este interesantă din trei puncte de vedere:

- Dorința comună de a trece de la principiul egalitar de tip comunist la un plan de incluziune socială de tip european (crearea consensului)
- Planificarea și implementarea reformei (dinamica reformei)
- Crearea instituțiilor ce vor proiecta și realiza reforma (crearea guvernării)

Ipoieza (teza) de bază a cercetării: O formulă amănunțită și exactă nu este de importanță primordială pentru o reformă de succes în sistemul de protecție socială. Alți trei factori influențează rezultatele unei reforme, și anume: (i) crearea consensului privind desfășurarea reformei; (ii) prezența instituțiilor care urmează să dirijeze reforma; și

(iii) implementarea treptată a reformei, realizând anumite obiective la fiecare etapă.

Această lucrare se axează pe reformele din domeniul protecției sociale și beneficiile acestora pentru Polonia în perioada 1990-2006 și ne oferă lecții și concluzii care ar putea fi utile Moldovei.

Republica Moldova investește o parte semnificativă din resursele sale limitate în domeniul protecției sociale. Cu toate acestea, sistemul protecției sociale nu reușește să protejeze păturile social vulnerabile de șocuri. Problema Moldovei constă în componență sistemului de protecție socială, ce nu poate proteja grupurile social vulnerabile în mod corespunzător. Adevărul e că nu există o soluție clară detaliată pentru acest sistem; soluțiile propuse sunt sau irealizabile din punct de vedere tehnic (de exemplu, testarea venitului complet) sau nu sunt înțelese și acceptate pe deplin de către factorii de decizie (testarea împuternicirilor). Această lucrare demonstrează că este nevoie de o abordare treptată, pentru a ajunge la un numitor comun și a dezvolta capacitatea instituțiilor de a realiza o reformă. La fiecare etapă este necesar de realizat anumite obiective, astfel stabilind o bază pentru dezvoltarea ulterioară.

Trei etape ale reformelor sociale în Polonia.

În perioada de tranziție la economia de piață care a început în 1990, Polonia a parcurs trei etape ale reformelor politicii sociale⁵².

Începutul timpurii. Chiar de la începutul tranziției, două probleme majore s-au evidențiat în cadrul politicii sociale: (i) o trecere faptică de la o politică socială bazată pe economie la una de redistribuire a veniturilor; și (ii) asistență provizorie „celor învinși de reforme” pe o perioadă limitată de timp, pentru a le facilita avansarea pe calea reformelor. În anii 1990-1991 efortul de bază a fost orientat spre înlăturarea controlului asupra prețurilor și salariilor și substituirea politicii ocupaționale existente cu o politică socială rațională lipsită de parametri economici. Acest fapt a impus liberalizarea prețurilor și salariilor, precum și crearea de instituții și mecanisme pe piața muncii

⁵² S. Golinowska a oferit o descriere mai detaliată a procesului de reformare a politicilor sociale în Polonia, spre exemplu în PNUD Polonia (1999). În scopul acestei lucrări am analizat mai detaliat procesul de reformare, identificând principalele etape.

și în domeniul asistenței sociale. Totuși, aceste eforturi au cauzat și unele rezultate nedorite, cum ar fi atragerea multor șomeri în sistemul de pensii de invaliditate și limită de vârstă. Următorii doi ani, 1992-1993, au fost consacrați corectării deciziilor anterioare prea generoase în ceea ce privește cheltuielile sociale. S-a axat în deosebi pe reducerea nivelului mediu de transferuri sociale, inclusiv pentru șomaj și indemnizații familiale, precum și indexarea pensiilor. În plus, criteriile de eligibilitate a unor indemnizații au devenit mai restrictive. Anii 1994-1995 au adus o altă schimbare în politica socială. Creșterea economică considerabilă și îmbunătățirea finanțelor publice au dus la creșterea volumului de cheltuieli sociale. Au fost elaborate programe individuale menite să promoveze dezvoltarea asistenței sociale. Totuși, mărirea nivelului indemnizațiilor și pensiilor, precum și măsurile noi lansate (inclusiv indemnizațiile pentru familie), au fost combinate cu diferite programe menite să învioreze activitatea beneficiarilor pe piața muncii.

Din punct de vedere instituțional, de o importanță primordială a fost crearea la o etapă inițială a rețelelor de securitate socială la nivel local (*gmina – comună, unitate de bază a componenței administrativ-teritoriale a țării*), adică la nivel comunitar. Ósrodki Pomocy Społecznej (OPS – Agențiile de Ajutor Social) la nivel de *gmina* s-au dovedit a fi o sursă de încredere în crearea rețelelor de securitate socială. Au fost exprimate două puncte de vedere: (i) aceste servicii de protecție socială nu erau prea importante din punct de vedere politic, ca de exemplu, Agențiile de Angajare în Câmpul Muncii la nivel mai înalt, de *poviat* (district/ comitat) și în consecință, nu erau afectate de schimbările permanente din componența personalului; și (ii) descentralizarea timpurie a creat un sentiment de proprietate și responsabilitate din partea administrației publice locale.

Schimbări sistemice. Perioada anilor 1996-1998 a fost consacrată pregătirii schimbărilor sistemice, cu scopul de a spori eficiența sistemelor de protecție socială prin privatizarea lor parțială. O reformare parțială a sistemului de protecție a persoanelor cu dezabilități, care a avut loc în 1997, a redefinit „incapacitatea” „din punct de vedere biologic” ca fiind „capacitatea păstrată de a activa” și a consolidat controlul de eligibilitate. Mai mult, au fost impuse anumite restricții la raportul transferuri / salarii substituind indexarea salariilor din transferuri sociale cu o indexare mixtă (a prețurilor și

salariilor). Aceasta a fost o schimbare importantă și din punct de vedere al politicii fiscale. În 1999 au fost lansate patru mari reforme în sfera politicii sociale:

- Reforma pensiilor pentru limita de vârstă a introdus un nou pilon obligatoriu, și anume fonduri de pensii adiționale la sistemul redus de contract generațional (PAYG - persoanele active (salariații) contribuie la pensiile celor retrași din viața activă (beneficiarii)). În paralel, pensiile bazate pe contractul generațional sunt strâns legate prin formule de contribuțiile acumulate pe parcursul activității profesionale (Capital Definit Ipotetic (NDC)). Mecanismul NDC era menit să asigure independența și stabilitatea acestui sistem. Aceasta presupune că sistemul de pensii este lipsit de orice mecanisme de distribuție și practic e exclus din sfera politicii publice și a politicii în general.

- Reforma sănătății are ca scop introducerea așa-zisei piețe reglementate cu instituții de ocrotire a sănătății autonome finanțate din banii publici.

- Reforma educației are ca scop ajustarea sistemului educațional la cerințele unei piețe moderne a muncii.

- Descentralizarea presupune delegarea unor domenii de politică socială autorităților publice locale, pentru a spori eficiența lor.

Reforma pensiilor și-a propus, de asemenea, eliminarea treptată a pensionării timpurii. Ea trebuie să dea rezultate în următorii câțiva ani, deși rezultatul imediat a fost creșterea numărului de pensii de pre-pensionare (introdusă în 1997). Aceasta este o modalitate de a proteja muncitorii mai în vârstă împotriva șomajului la puțin timp înainte de pensionare. Foarte rar s-a ajuns la un numitor comun în ceea ce privește scopurile și acțiunile politicii familiei în perioada de tranziție. În final, protejarea familiei împotriva sărăciei a fost și rămâne în continuare a fi unica sa platformă, însă ea este destul de vagă și neînsemnată.

Din cele patru reforme începute în 1999, doar reforma pensiilor pentru limita de vârstă este considerată a fi în parte reușită. Reforma pensiilor a reușit să atingă două scopuri de bază – introducerea investițiilor capitale în sistemul de pensii și stabilirea unui raport rațional între contribuțiile făcute și pensiile primite. O soluție tehnică a fost elaborată de către echipa demnitarilor ce activează în cadrul Ministerului Muncii și Protecției Sociale. Ea avea un aspect

foarte generic, deoarece atenție maximă a fost acordată de către reformatori implicării unor grupuri mari de persoane în pregătirea reformelor (astfel încât un număr mare de parlamentari, miniștri și reprezentanți ai sindicatelor să se simtă "co-proprietari" ai aceste reforme) și creării de noi grupuri de actori sociali (fondurile de pensii private); de sigur, populației i s-au acordat și ei drepturi (acordându-i-se posibilitatea de a-și alege fondurile, iar în cazul persoanelor de 30-50 de ani, să li se ofere posibilitatea de a alege să adere la noul sistem sau nu). Ca rezultat, problemele ce apăreau din motive politice au fost soluționate. A fost rezolvată problema pensiilor oferite militarilor și lucrătorilor poliției, însă problema pensiilor în sectorul agricol rămâne a fi discutată în continuare. În orice caz, a fost pusă la îndoială găsirea unui numitor comun privind direcțiile reformei pensiilor în procesul de implementare a acestei reforme, deoarece unele din elementele sale nu sunt destul de clare și conțin discrepanțe. Trebuie de menționat că cel de-al treilea pilon al sistemului de pensii—investițiile capitale benevole în sistemul de pensii – este încă destul de slab și subdezvoltat.

În contextul reformei ocrotirii sănătății, la timpul convenit guvernul nu a depus suficient efort pentru a asigura un progres ordonat de transformare. Direcția schimbărilor din domeniul ocrotirii sănătății rămâne a fi destul de vagă. Pe lângă ideea generală de a comercializa și privatiza sectorul ocrotirii sănătății, guvernul a mai promis și libertatea de a alege prestatorii de servicii și companiile de asigurare. Schimbările organizatorice au fost făcute fără o analiză amănunțită a domeniilor în cauză. Fortărea tuturor unităților de ocrotire a sănătății să devină autonome a fost o schimbare oficială ce nu avea nimic comun cu sporirea reală a eficienței lor.

Descentralizarea este cazul în care reforma nu reflectă în practică exact planurile teoretice originale. A fost introdus sistemul de guvernare autonom la nivel de district și provincie; totuși, acestor guverne nu li s-au acordat împuterniciri legislative adecvate sau mijloace bugetare independente. În rezultat, scopul fundamental al acestei reforme – descentralizarea statului – a fost doar parțial atins.

Incluziunea socială după modelul Uniunii Europene.

Aderarea Poloniei la UE a pus capăt unui lung proces reușit de transformare și creare a unei societăți democratice bazată pe economia de piață. Dar aderarea a scos în evidență și faptul că rata șomajului

rămâne a fi destul de înaltă, iar anumite categorii ale populației depind în continuare de transferurile de ajutor social. Din 2003 Polonia a început implementarea programei europene de incluziune socială. Incluziunea socială reprezintă următorul pas al reformelor din domeniul politicii sociale din Polonia, concentrându-și atenția nu asupra oferirii eficiente de ajutor social, ci asupra unei combinații de politici de dinamizare, ajutor social și servicii sociale la nivel local, oferite de organele de stat și ONG-uri. Unul din primii pași în această direcție a fost Raportul Național cu privire la Strategiile de Protecție Socială și Incluziune socială pentru 2006-2008, întocmit de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale și aprobat de cabinetul de miniștri la 9 octombrie 2006. Este prematur de evaluat rezultatele acestei abordări, dar una din lecțiile oferite la etapa preliminară ne arată că organele guvernamentale trebuie să-și dezvolte capacitatea de a aborda problemele sociale într-un mod mai complex. Întocmirea listei de indicatori sociali a luat mult timp și în unele cazuri datele sau nu erau disponibile sau nu erau de încredere.

Tabel. Ratele sărăciei în țările ECE în anii 1990

| Țara | Sărăcia relativă* | Sărăcia absolută** |
|----------------|----------------------------|---------------------------|
| Republica Cehă | 1.3 | 0.8 |
| Slovacia | 1.7 | 8.6 |
| Polonia | 12.0 (1994) 15.8 (1998) | 18.4 |
| Ungaria | 9,9 | 15,4 |
| Bulgaria | 15,0 | 18,2 |
| România | 39,0 | 44,5 |
| Estonia | 37.0 | 19.3 |
| Letonia | 22.0 | 34.8 |
| Lituania | 30.0 | 22.5 |
| Belarus | 22.0 | 10.4 |
| Moldova | 66.0 | 84.6 |
| Rusia | 22.8 | 50.3 |
| Ucraina | 63,0 | 29,4 |

Note: * Pragul oficial al sărăciei – 50% din cheltuielile gospodăriei casnice calculate pe cap de consumator conform scării de echivalență a OECD (Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică), datele anilor: 1993-1996;

**Pragul sărăciei utilizat de Banca Mondială – 4.30 USD zilnic pentru o persoană, datele anilor 1997-1999.

Sursa: CASE (2002) – Centrul de Cercetări Economice și Sociale

Conceptele de realizare a reformelor poloneze

Două concepte au dirijat realizarea reformelor poloneze: Marketizarea și Descentralizarea. *Marketizarea* presupune că piața trebuie să activeze în sferile în care are cel mai mare succes; rolul guvernului va consta în completarea lacunelor depistate în activitatea pieței. Marketizarea a lansat adevărate schimbări, care s-au axat pe introducerea concurenței între programele publice – conceptul de piață internă, ca de exemplu în sfera ocrotirii sănătății și, într-o oarecare măsură, în cea a serviciilor sociale. Cu alte cuvinte, marketizarea își propune sporirea eficienței.

Descentralizarea încearcă să facă serviciile mai accesibile pentru cetățeni, indiferent de costurile care le-ar atrage în acest proces. Sistemul administrativ din Polonia este structurat pe trei niveluri. Obiectivul principal al reformei a fost crearea unor noi niveluri de autogovernare: În 1990 statutul gmin-elor a fost reglementat din nou, iar în 1999 – au fost introduse poviatele și structura provinciilor (voievodatelor) a fost modificată din temelie⁵³. Înainte de reforma din 1999 Polonia avea 49 de voievodate ca structuri de guvernare, iar după reformă – doar 16, cu combinații de structuri de guvernare și de autogovernare. Unele din sarcinile de guvernare din sfera ajutorului social, care anterior aparțineau structurilor voievodale au fost transmise centrelor de susținere a familiilor din cadrul poviatoarelor (PCPR).

⁵³ *Gmina* este unitatea administrativ teritorială principală. Autoritățile *gmina* includ: consiliul *gmina*, desemnat prin alegeri generale independente, și un comitet numit de consiliul *gmina*-ei, învestit cu puteri executive. Constituția garantează oferă *gmina*-ei prioritate în procesul de gestiune a afacerilor locale. *Powiat* (district) este unitatea administrativ teritorială de nivelul doi, alcătuit din mai multe *gmina* (de obicei 5-6 *gmina*). Autoritățile poviatoarelor includ consiliul poviatoarelor, desemnate prin alegeri independente și comitetul poviaturii. Voievodatul este cea mai mare unitate administrativ teritorială. Autoritățile voievodatelor sunt compuse din sejmik, parlamentul voievodatului desemnat prin alegeri independente și comitetul voievodatului. Sejmik-ul și comitetul sunt conduse de marșalul voievodatului. Voievodatul este reprezentat în puterea de stat de către voivod, care apără interesele naționale. Voievodatul este responsabil de dezvoltarea regională. El elaborează și implementează strategii, creează condițiile necesare pentru dezvoltarea economică a regiunii.

| | Polonia | Moldova |
|-----------|--|--|
| Nivelul 3 | <p><i>Voievodat (16)</i> Combinare între guvernare și auto-guvernare <i>Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej</i> (ROPS – Centre Regionale de Politici Sociale) – instituții orientate spre politica socială, dar care fac parte din structurile de ajutor social – nu sunt direct implicate în oferirea de servicii sociale, doar în analize și instruire.</p> | Nu există |
| Nivelul 2 | <p><i>Powiat (aproximativ 360)</i> Structură de autoguvernare aleasă de către cetățeni <i>Powiatowe Cenra Pomocy Rodzinie</i> (PCPR –Centre din Poviata de Susținere a Familiilor) ce oferă servicii specializate de protecție socială, mai ales persoanelor cu dezabilități și familiilor adoptive.</p> | <p><i>Raion (32+1⁵⁴)</i> Combinare între structura de auto-guvernare aleasă de către cetățeni și reprezentanți ai guvernului central <i>Oficiile de Asistență Socială</i> pun la dispoziție lucrători sociali, precum și distribuie ajutoarele umanitare și oferă ajutor material o singură dată <i>Casele Teritoriale de Asigurări Sociale</i> sunt responsabile de oferirea alocațiilor și prestațiilor în numerar, asigurare socială (pensii) și ajutor social (alocații pentru copii, alocații pentru întreținere, etc.)</p> |
| Nivelul 1 | <p><i>Gmina (2,489)</i> structură de auto-guvernare aleasă de către cetățeni <i>Ośrodki Pomocy Społecznej</i></p> | <p><i>Primăria (967)</i> structură de auto-guvernare aleasă de către cetățeni (de mare</p> |

⁵⁴ Gagauzia are statut de unitate teritorial autonomă

| | | |
|--|---|--|
| | (OPS – Agenții de Ajutor Social) ce constituie rețelele de siguranță fundamentală, care oferă servicii sociale (clienților individuali, de asemenea, organizează grupuri de ajutor pentru persoanele dependente, fac unele muncii în folosul comunității) | importanță) Nu există structuri de Protecție Socială la acest nivel. Până în 2008 urmează să fie creată o rețea de <i>Asistenți Sociali</i> |
|--|---|--|

O altă trăsătură caracteristică perioadei de tranziție poloneze a fost *caracterul său negociat*. Tranziția poloneză a început cu negocierile privind posibilitatea de a participa la alegerile din sindicate fără a fi controlate de către Partidul Comunist.

Experiența Poloniei ne arată că unul din factorii cheie al succesului reformelor este gradul în care abordările tehnocratice și generice sunt compatibile cu proiectul de reformă și implementarea ei. Reformele sunt reușite numai atunci când ele sunt combinate cu succes. Aceasta se întâmplă în cazul în care, de exemplu, reformele de natură tehnică sunt realizate într-un mod tehnocratic, iar reformele ce necesită o abordare mai generică sunt implementate ca procese descentralizate de învățământ în baza negocierilor la care iau parte diferiți actori sociali. Reformele eșuate, pe de altă parte, sunt cauzate de o combinație nereușită sau dezechilibrată între rolul preocupărilor tehnocratice și rolul intereselor diferitor actori sociali.

Un exemplu ar putea fi asamblarea inițială a unei reforme de stabilizare și liberalizare, care este un succes al procesului „tehnocratic” în pregătirea unei reforme de natură extrem de tehnică. Caracteristicile reformei sunt stabilite de către un grup mic de instituții centrale, precum Ministerul Finanțelor sau Banca Centrală⁵⁵. Se discută că succesul reformei pensiilor s-a datorat în mare parte abilității de a găsi un echilibru între abordarea tehnocratică și cea generică. Reforma pensiilor, deși foarte

⁵⁵ Totuși, trebuie de menționat că nu au fost depuse eforturi suficiente de a informa societatea poloneză despre obiectivele reformelor și natura economiei de piață, fapt ce generează rezistență față de reforme.

complicată din punct de vedere tehnic, are un aspect foarte generic, deoarece reformatorii au acordat atenție maximă implicării unor grupuri mari de persoane în pregătirea reformelor (astfel încât un număr mare de parlamentari, miniștri și reprezentanți ai sindicatelor să se simtă "co-proprietari" ai acestei reforme) și creării de noi grupuri de actori sociali (fondurile de pensii private); desigur, și populației i s-au acordat drepturi (oferindu-i posibilitatea de a alege fondurile, iar în cazul persoanelor de 30-50 de ani - de a alege să adere la noul sistem sau nu). Totuși, această reformă a cuprins și un component „tehnocratic” considerabil organizat eficient, care a fost de o importanță majoră în asigurarea calității proiectului de reformă.

Moldova : Un început întârziat, un progres sporadic

Republica Moldova s-a confruntat cu o criză economică de proporții în urma destrămării USSR cu consecințele transformărilor economice. Spre deosebire de Polonia, declinul economic în Moldova a fost stopat iar creșterea economică reluată doar în 2000. În prima decadă a perioadei de tranziție Moldova a pierdut aproape 22,60% din PIB și s-a pomenit în situația când criza economică prelungită, reducerea veniturilor populației și șomajul au dus la creșterea sărăciei în așa măsură, încât ea a devenit un fenomen permanent în masă. Aceste circumstanțe au impus Parlamentul și Guvernul țării să reexamineze sistemul asistenței sociale moștenit de la sistemul de planificare centralizată. Astfel de acțiuni au fost întreprinse în condiții de necesitate urgentă de finanțe și lipsă acută de fonduri.

La o etapă timpurie a perioadei de tranziție Moldova a introdus asigurarea de șomaj, pentru a reduce impactul transformărilor și reglărilor economice. Cu toate acestea, numărul șomerilor înregistrați oficial era destul de mic și constituia aproximativ 2% din populația activă. Acest fenomen se poate explica prin zilele de muncă scurte sau concediile forțate neplătite aplicate de către întreprinderi pentru a-și păstra angajații. Acele practici, de fapt, au avut efecte negative – ele au dus la reducerea salariilor muncitorilor și, în același timp, nu le permitea să-și caute un nou loc de muncă, în așa fel încetinind restructurarea economică. Pe lângă aceasta, pentru a face față șomajului, la începutul anilor

1990 era foarte răspândită pensionarea timpurie, ceea ce constituia o presiune în plus asupra sistemului de pensii și ducea la subminarea stabilității sale.

În 1990 nu au fost introduse nici un fel de indemnizații cu destinație specială pentru păturile sărace și Moldova se baza foarte mult pe moștenirea privilegiilor sistemului sovietic - foarte costisitoare și orientate greșit. Totuși, în anii 1990 au avut loc un șir de schimbări importante în organizarea asistenței sociale, precum introducerea unor noi tipuri de asistență (de exemplu, ajutor material *ad-hoc* de urgență, servicii de cantină gratuite, etc.) și crearea unor structuri instituționale noi de prestare a asistenței sociale (Fondul Republican de Susținere Socială al Populației cu filiale la nivel local, Comisia Guvernamentală pentru Ajutoare Umanitare). Alocațiile pentru copii au fost introduse în 1997, cu unele mecanisme de orientare spre scopuri bine determinate. Cu toate acestea, din cauza sumelor mici și acoperirii insuficiente, ele nu au avut un rol prea mare în procesul de reducere a sărăciei.

Structurile teritoriale, responsabile de asistența socială, create la nivel de *raion*, nu reușeau să-și îndeplinească sarcinile nici la nivel de *primărie*. În 1998 Moldova a trecut la noi structuri administrativ-teritoriale bazate pe 9 *județe*, dar această reformă a fost anulată prin formarea în 2003 a 32 de *raioane*. În rezultat, structurile de asistență socială au fost dizolvate în fostele *raioane* și păstrate doar la nivel de *județ*. Ulterior, structurile existente la nivel de *județ* au fost „extinse” în *raioanele* nou formate în anul 2003, deoarece se presupunea că schimbarea direcției reformei nu va implica creșterea numărului de angajați. Aceste schimbări au avut un efect invers asupra structurilor de asistență socială, care sufereau din cauza lipsei de personal. Este interesant faptul că Casa Națională de Asigurări Sociale (organizație ce oferă pensii) nu a suferit prea mult din cauza acestor schimbări, deoarece ea a păstrat structurile la nivel de *raion*, motivând că astfel poate oferi cetățenilor servicii de o mai bună calitate. A fost creat un nou nivel de oficii la nivel de *județ*, dar funcționarea lor lăsa de dorit, de aceea, mai târziu el a fost abandonat.

În 1997 Moldova a început pregătirile pentru reforma pensiilor. Conceptul de reformă a pensiilor a fost adoptat în 1998 și

noua Lege a Pensiilor a fost adoptată în toamna anului 1998. Obiectivul reformei era creșterea eficienței și stabilității sistemului de pensii, trecând la principiul de asigurare socială. Ea a consolidat legătura dintre contribuțiile făcute și suma pensiilor (la fel ca în Polonia) și a separat asigurarea socială de asistența socială. S-a prevăzut ca fonduri de pensii voluntare să fie create ca un al doilea nivel al sistemului de pensii, însă, în principiu, nu au fost instituite fonduri de pensii private în Moldova.

Parlamentul și Guvernul au decis să inițieze schimbări fundamentale doar în 2000, când au ales să renunțe la sistemul de înlesniri introdus în perioada sovietică. La începutul anului 2000 în Republica Moldova erau 447.540 de persoane cu drept de a primi indemnizații (circa 12% din populație) divizate în 37 categorii. Costul total al indemnizațiilor a fost estimat la 36.755 milioane MDL (30 milioane USD), dintre care 207 milioane MDL (17 milioane USD) erau oferite de la bugetul de stat. O mare parte din aceste resurse erau orientate către indemnizațiile din sfera serviciilor comunale. Un program de compensații nominative a fost introdus în a doua jumătate a anului 2000 și a cuprins 250.000 persoane din 9 categorii (mai târziu acest număr s-a ridicat la 13). Acest Program intenționa să consolideze eficiența protecției sociale a populației sărace în domeniul plăților pentru serviciile comunale și energia electrică în baza următoarelor criterii: importanța compensațiilor pentru achitarea plăților pentru serviciile comunale și energia electrică; oportunitatea și amploarea compensațiilor primite; accesibilitate la sistemul de compensații.

La moment Protecția Socială în Republica Moldova cuprinde două seturi de politici: asigurarea socială și asistența socială. Plățile de asigurare socială se bazează pe contribuțiile făcute și sunt destinate persoanelor asigurate. Asistența socială este oferită sub formă de indemnizații sociale și servicii sociale.

Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat reprezintă o parte considerabilă a bugetului public național. Veniturile la Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat ca parte a PIB a constituit 9,2% în 2004 și 10% în 2005. creșterea veniturilor la Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat se datorează: (i) mărirea salariilor în întreaga economie; (ii) implementarea redistribuirii achitării contribuțiilor între angajat și

angajator; (iii) schimbarea principiului de calculare a contribuțiilor proprietarilor de pământ, membri ai asociațiilor, aplicând taxa de 1,7 MDL pentru un hectar de pământ arabil aflat în proprietate, în procesul de calculare a contribuțiilor pentru fondul de salarii. Nu există un Buget de Asistență Socială separat și fondurile pentru politicile de Asistență Socială sunt prevăzute în Bugetul de Stat pe diferite articole și sunt distribuite prin intermediul diferitor instituții – Centrele de Asistență Socială, Casa Națională de Asigurări Sociale, etc.

Realizarea programelor de asistență socială a fost destul de ineficientă în ultimii ani, mai ales din cauza distribuirii inadecvate a resurselor. Obiectivele principale stabilite pentru asistența socială sunt orientate spre o eficiență sporită a indemnizațiilor sociale și serviciilor sociale și direcționarea lor spre păturile cele mai sărace ale populației, precum și concentrarea atenției asupra grupurilor sociale expuse riscului. SCERS – Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei în 2004 a enumerat următoarele neajunsuri ale Sistemului de Asigurări Sociale: (i) stabilirea indemnizațiilor sociale este bazată pe principiul categoriei, cu excepția a două tipuri de indemnizații care se bazează pe examinarea surselor de venit; (ii) serviciile sociale sunt insuficiente și nu sunt ajustate la necesitățile locale ale comunităților, fiind orientate spre un număr limitat de grupuri; (iii) lipsa resurselor financiare nu permite satisfacerea cererii de servicii sociale, astfel, rezultând în oferirea destul de costisitoare a serviciilor pe larg.

La momentul actual, sistemul de asistență socială cuprinde 15 indemnizații în numerar exprimate sub formă de compensații, alocații sociale și alte plăți în numerar, care sunt reglementate de 16 acte legislative și normative. Majoritatea indemnizațiilor sociale sunt oferite în baza principiului categoriei, în timp ce valoarea fiecărei indemnizații diferă în dependență de tipul ei și categoria căreia aparțin beneficiarii. Cele mai de succes, atât în termeni de număr al beneficiarilor cât și a valorii, sunt compensațiile individuale (45%). Alocațiile pentru copii sunt pe locul doi (19%), după care urmează alocațiile sociale de la stat și alocațiile lunare de la stat oferite veteranilor și participanților în conflictele armate (12%). Respectiv, cea mai mare valoare medie anuală aparține

alocațiilor lunare de la stat oferite unui număr destul de mic de persoane. Lipsa unei baze unice de date a beneficiarilor de asistență socială face imposibilă estimarea numărului total de beneficiari de asistență socială și numărul de indemnizații sociale oferite acestora (pentru că un singur beneficiar poate primi până la 11 tipuri de indemnizații în același timp). O altă problemă se datorează lipsei unui mecanism de înregistrare concentrat asupra principiului de "familie", deoarece în una și aceeași familie pot fi două sau mai multe persoane în drept să primească indemnizații separate, ceea ce face imposibilă evaluarea totală a volumului de asistență oferită de stat grupurilor vulnerabile. Bugetul asigurărilor sociale de stat rămâne a fi fragmentat și nu prea transparent din punct de vedere al rotației fluxului de fonduri. Astfel, în cadrul bugetului banii nu sunt îndreptați direct spre fonduri, ci circulă de la un fond la altul în dependență de necesitățile de plată, și de aici, nu este posibilă analiza eficienței transferurilor de la buget în procesul de realizare a programului.

Conform Conceptului de sporire a eficienței în sistemul de asistență socială, s-a propus să fie introdus un sistem bazat pe principiul de filtrare combinat cu o examinare simplă a surselor de venit. Se așteaptă ca eficiența orientării resurselor va fi sporită prin reducerea ambelor erori – includere și excludere (resurse și rezultate). Din păcate, acest document nu oferă niște etape clare ale politicii ce trebuie realizate pe parcursul anului viitor, cu scopul de a reorganiza în mod integral sistemul, fapt ce presupune un program de indemnizații simplificate și transparente combinate cu servicii sociale evaluate la timp.

Concluzii și recomandări

Noi am presupus că unul din factorii—cheie în politica economică a succesului unei reforme este crearea consensului în calea reformei. Acest consens apare din combinarea potrivită a abordărilor tehnocratice și participative. Succesul reformei pensiilor din Polonia s-a datorat în mare parte abilității de a găsi un echilibru între abordarea tehnocratică și cea participativă.

Existența instituțiilor care ar fi capabile să realizeze reforma reprezintă un alt factor-cheie al succesului unei reforme. Crearea

Agențiilor de Ajutor Social în Polonia la nivelul cel mai jos, adică a *gminelor*, la o etapă timpurie în perioada de tranziție a constituit un factor în oferirea corespunzătoare a ajutorului social. În Moldova existența Companiilor Teritoriale de Asigurări Sociale la nivel de raion (prin intermediul cărora compensațiile nominale au fost oferite începând cu anul 2000) a fost și ea un factor de succes al introducerii NTC. În același timp, se simte lipsa unor structuri la nivel de *primărie*, care așteaptă o reformă a sistemului de asistență socială.

O abordare treptată a reformei cu realizarea unor obiective speciale la fiecare etapă este recomandată. Atunci când Polonia va începe realizarea planului de activități de Incluziune socială Coerentă la mijlocul anilor 2000, ea va fi depășit deja câteva etape ale dezvoltării sistemului de protecție socială. La fiecare etapă, reformele aveau obiective specifice, realizarea cărora a permis întreprinderea următorilor pași în acest domeniu.

Bibliografie

CASE – Centrul de Cercetări Economice și Sociale (2002) Dinamica Sărăciei în Polonia. Analize cantitative selectate. Raportul CASE nr.54, Varșovia.

CASE (2005) Înțelegerea reformei: Cazul Poloniei. Raportul CASE nr.59/2005, Varșovia.

Centrul pentru Investigații Strategice și Reforme (CISR(2003a)) Evaluarea Asistenței Sociale oferite Populației prin intermediul Programului de Compensatii Nominative Orientate spre un scop bine determinat. Centrul pentru Investigații Strategice și Reforme , Chișinău, ianuarie 2003

CISR (2003b)

CISR (2003c)

CE (2006) Portofoliul Indicatorilor Atotcuprinzători și a Incluziunii Sociale Restructurate, Pensiilor și Portofoliile de Sănătate. D(2006), Brussels, 7 iunie 2006

IPA (2000) – Institutul de Afaceri Publice. Al doilea val de reforme poloneze. Redactat de Kolarska-Bobińska L., Institutul de Afaceri Publice, Varșovia, 2000.

Golinowska S., Topińska I. (2002), Pomoc społeczna - zmiany i warunki skutecznego działania [Asistența Socială – Schimbările și Condițiile Acțiunilor Efective], CASE, Varșovia

Golinowska S. (2002) O wydatkach społecznych w świetle ustawy budżetowej na rok 2002 [Despre Cheltuielile Sociale în Lumina Legii Bugetului pentru 2002], [în:] Polska Gospodarka Tendencje. Oceny. Prognozy 1/2002 (12), CASE, Varşovia

Golinowska S., Hausner J. (1998) Ekonomia polityczna reformy emerytalne [Economia Politică a Reformei Pensiilor] raportul CASE 16, Varşovia.

Ministerul Economiei și Comerțului din Republica Moldova (2005) Raportul Anual de Evaluare a Implementării Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei 2005 (disponibil on-line <http://www.scers.md/view.php?id=309>).

Ministerul Muncii și Politicilor Sociale din Polonia (2006) Raportul național cu privire la Strategiile de Protecție Socială și Incluziune socială pentru 2006-2008. Document aprobat de Consiliul de Miniștri la 9 octombrie 2006. Ministerul Muncii și Politicilor Sociale, Varşovia, octombrie 2006

PNUD Polonia (1999) Raport o Rozwoju Społecznym Polska 1999 “Ku godnej aktywnej starości”.

Interviuri

Lucrarea se bazează pe informația primită din interviurile luate de la următoarele persoane în perioada 6-16 noiembrie 2006 în Varşovia, Polonia. Toate punctele de vedere, concluziile, etc. oferite în această lucrare aparțin doar autorului nu celor intervievați. Autorul este recunoscător celor intervievați pentru discuțiile rodnice.

D-na Irena Wóycicka, Șeful Departamentului Studii Sociale, Institutul Gdańsk pentru Economia de Piață, Filiala Varşovia; Fostul Ministru al Muncii și Afacerilor Sociale

Prof. Adam Kurzynowski, Școala de Economie din Varşovia

D-na Olga Soszyńska, Ministerul Muncii și Politicilor Sociale, Departamentul de Analiză Economică și Prognozare

Dr. Piotr Błędowski, Școala de Economie din Varşovia

DI. Janusz Czamarski, Consultant la PNUD Polonia

Facilitarea comerțului prin inițierea reformelor vamale. Auditului post vămuire

Alexei Timofti

O trăsătură caracteristică a activității Serviciului Vamal al Republicii Moldova o reprezintă volumul sporit al tranzacțiilor și imposibilitatea controlului fizic al întregului volum al acestora. Metodele mai vechi de control pot răspunde din ce în ce mai greu realităților și nu asigură capacitatea de estimare a nivelului de conformitate și / sau să identifice cazurile de încălcare gravă a reglementărilor legale. Pentru a deveni o Administrație Vamală modernă, Serviciul Vamal al Republicii Moldova, pe lângă altele, urmează să aprofundeze practicarea Managementul Riscurilor, Estimării Conformității și a Auditului Post Vămuire, ca metode primordiale de asigurare a conformității și contracarare a contraveniențelor.

Un element de bază al sistemului de Management al Riscurilor este abilitatea de estimare a conformității cu Legea Vamală. Programele de Audit Post Vămuire ale Serviciilor Vamale trebuie să devină instrumente foarte eficiente de estimare a conformității și detectare a erorilor, omiterilor și fraudelor directe.

Un audit vamal este o parte componentă a procesului de verificare a conformității unei afaceri cu legislația vamală și alte legislații naționale prin examinarea conturilor și altor înregistrări ale afacerii respective. Toate afacerile ce constau în importarea și exportarea bunurilor pot fi supuse auditului vamal. Funcția auditului este de a verifica conformitatea. În cazul în care afacerea nu corespunde pe deplin cu cerințele vamale, auditorii vor aduce această problemă la cunoștința managementului afacerii și vor încerca să o rezolve. Dacă există motive de suspectare a fraudelor (spre deosebire de erori ne semnificative și omiteți din neatenție), atunci acest caz este transmis unității de Investigare.

Experiența recentă a țărilor aflate în zona central și est europeană, care se află la o etapă avansată de implementare a reformelor în domeniul vamal pot reprezenta pentru Republica

Moldova un exemplu în baza căruia se vor putea analiza practicile pozitive și cele negative, în vederea implementării reformelor vamale.

În legătură cu aspirațiile de integrare europeană a Poloniei, încununate de succes prin aderarea la Uniunea Europeană (UE) la 1 mai 2004, în ceea ce privește Administrația Vamală, Guvernul Poloniei a elaborat o Strategie de Modernizare a Serviciului Vamal Polonez.

Implementarea corectă și în timp a Strategiei de Modernizare a Serviciului Vamal Polonez i-a permis Poloniei să atingă statutul de membru credibil al UE, care este capabilă să protejeze în mod eficient teritoriul vamal comunitar, să colecteze taxele și să subscrie la celelalte cerințe impuse administrațiilor vamale ale statelor membre.

Prin implementarea pe parcursul perioadei de preaderare a strategiei de dezvoltare a Serviciului Vamal s-a realizat o creștere a standardelor activității efectuate de Serviciul Vamal Polonez (SVP) producându-se, astfel, o apropiere de nivelul pretins de Uniunea Europeană, ceea ce a condus, pe componenta vamală, la închiderea provizorie, în martie 2001 a capitolului de negocieri cu UE, iar ulterior a servit și la închiderea definitivă a negocierilor privind aderarea Poloniei la UE.

În esență, etapa actuală la care se află Serviciul Vamal Polonez reprezintă în mare parte eforturile depuse de Guvernul Poloniei în perioada de preaderare la Uniunea Europeană. Scopurile principale pe care urma să le atingă Polonia au reprezentat:

- armonizarea legislației Poloniei cu legislația UE;
- îmbunătățirea pregătirii profesionale a angajaților Serviciului Vamal Polonez;
- asigurarea unui sistem computerizat de evidență a SVP.

Pentru toate cele trei componente enunțate au fost înregistrate progrese vizibile prin implementarea de măsuri care au contribuit la implementarea standardelor UE.

Pentru a putea avea o reprezentare obiectivă a parcursului pe care l-a avut Polonia la începutul drumului spre integrarea

europeană, în materie de modernizare a Serviciului Vamal, sunt relevanți pașii pe care Polonia i-a întreprins în perioada 1999-2001.

Perioada de preaderare vizată ar putea oferi pentru Moldova puncte de referință care, dacă ar fi luate în considerare la elaborarea strategiei naționale de dezvoltare a Serviciului Vamal al Republicii Moldova ar putea oferi o apropiere de standardele UE în materie de administrație vamală și ar putea conduce la implementarea în Moldova a unui serviciu vamal ce ar răspunde în perspectivă cerințelor UE. Astfel:

- În anul 2000 a fost adoptat un nou Cod Vamal, care armoniza legea poloneză cu legislația UE în materie vamală. Noul Cod Vamal a permis adoptarea unor proceduri simplificate în ceea ce privește activitatea vamală.
- A fost adoptat Codul de Etică al angajaților Serviciului Vamal, în baza căruia în cadrul serviciului vamal au fost create funcții ce urmau să coordoneze activitatea angajaților vamali. În perioada 1999 și 2000, în cadrul unor programe de școlarizare a angajaților vamali au participat aproximativ jumătate din numărul total al angajaților serviciului vamal. Totodată, a fost elaborat și implementat un sistem de evaluare al eficienței activității angajaților vamali și a fost modificat sistemul de selectare al angajaților din serviciul vamal.
- Realizarea de programe investiționale a permis îmbunătățirea standardelor infrastructurii și a mediului de lucru în care își desfășoară activitatea angajații unor unități ai serviciului vamal, precum și a serviciilor prestate de aceștia. A fost posibilă echiparea cu echipament modern pentru exercitarea controlului vamal. În aceeași perioadă au fost create trei laboratoare vamale.
- Administrația vamală a insistat asupra aprofundării cooperării cu mediul de afaceri și cu administrația publică locală. La nivel local au fost semnate mai multe acorduri de colaborare ce au avut drept scop menținerea contactelor dintre oficiile vamale și organizațiile comerciale. A fost lansat un serviciu informațional privind timpul de așteptare în vamă accesibil prin Serviciul Vamal de Internet și serviciul WAP și SMS accesibil prin intermediul telefonului.

- Sistemul de analiză a riscurilor a fost introdus, având ca suport o bază de date nou creată, care pe de o parte a reprezentat un suport pentru detectarea infracțiunilor sau contravențiilor legate de activitatea vamală, iar pe altă parte a contribuit la micșorarea timpului de așteptare pentru efectuarea procedurilor vamale pentru importatorii de buna credință.
- Au fost eliminate o serie de taxe ce se percepeau pentru efectuarea vămii, pentru a corespunde standardelor UE.
- realizare incontestabilă o reprezintă introducerea managementului bazat pe obiective în serviciul vamal.

Realizarea în timp a Strategiei Serviciului Vamal 1999-2001 nu a fost întotdeauna în corespundere cu previziunile inițiale. Pentru anumite activități perioada de implementare a fost extinsă. De exemplu, implementarea planului privind computerizarea, crearea sistemului de management al riscurilor, precum și dezvoltarea unui sistem de Audit Post Vămuire. Motivele întârzierilor au fost de diferită natură, de la cele financiare la cele organizaționale, decizionale sau legislative. Pe perioada ce a urmat 2002-2006 aceste neajunsuri au fost înlăturate, implementarea derulându-se concomitent cu alte obiective strategice pe care Serviciul Vamal Polonez și le-a propus să le realizeze.

Implementarea Strategiei Serviciului Vamal Polonez a dus la:

- Obținerea compatibilității organizaționale și funcționale cu serviciile vamale ale UE, îmbunătățirea standardelor de lucru ale personalului vamal și pregătirea pentru reducerea granițelor interne cu țările vecine membre ale UE.
- Facilitarea comerțului exterior, diminuând cheltuielile administrative și introducerea unui dialog eficient între Serviciul Vamal și reprezentanții business-ului în vederea unei mai bune înțelegeri ale necesităților acestora din urmă, precum și a stimularii unui comportament ce să fie în corespundere cu prevederile legale.
- Colectarea eficientă a taxelor vamale prin utilizarea unor tehnici moderne.
- Realizarea unui control vamal bazat pe managementul riscului, care duce la detectarea eficientă a infracțiunilor legate de

activitatea vamală, în scopul de a exercita una din metodele de protecție a societății.

Administrația vamală a menținut pe parcursul anului 1999, numărul angajaților de 14500, motivat prin mărirea numărului sarcinilor cauzate de volumul crescând al tranzacțiilor efectuate de comercianții polonezi, totodată urmărindu-se eficientizarea activității desfășurate precum și o utilizare mai bună a resurselor. Datorită implementării sistematice a reformelor vamale, în sensul „dematerializării” acestora, numărul mediu anual al vămuirilor persoanelor fizice a scăzut pe parcursul anului 2001, de la aproximativ 200 milioane la 185 milioane. Totodată s-a putut observa o creștere anuală privind vămuirea autocamioanelor de la 4390 mii în anul 1998 la 5441 mii în anul 2001. În ciuda reducerii mărimii taxelor percepute, s-a constatat o majorare a încasărilor la buget în perioada 1998 – 2001, de la 37,282 milioane PLN pana la 43,622 milioane PLN. În fiecare an al perioadei analizate SVP a acceptat în lucru aproximativ 5 milioane SAD (single administrative document). Prin eliminarea posturilor vamale mici, resursele și eficiența SVP au putut fi concentrate către realizarea unor controale competente și performante. Pe parcursul a doi ani și jumătate numărul posturilor, atât la frontieră cât și în interiorul țării, a fost redus de la 412 la 344, 148 la frontieră și 197 în interiorul țării.

Exemplul Polonez în materie de reformă vamală poate fi relevant pentru atingerea aspirațiilor europene ale Moldovei.

Urmând exemplul Poloniei se poate constata necesitatea implementării următoarelor direcții generale privind reforma vamală în Republica Moldova.

- Armonizarea legislației Moldovei cu legislația UE.
- Consolidarea și implementarea unui mecanism eficient de audit post-vămuire.
- Managementul Resurselor Umane în Serviciul Vamal al Moldovei.
- Îmbunătățirea controlului intern al operatorilor economici în timpul procesului APV.
- Organizarea unei campanii publice de diseminare a informațiilor cu privire la APV.

Armonizarea legislației Moldovei cu legislația UE.

Așa cum ne-o arată experiența poloneză, introducerea modificărilor legislative creează cadrul optim pentru implementarea ulterioară a mecanismelor moderne de administrare a sectorului vamal.

Astfel, în urma analizei situației actuale a conformității legislației naționale din domeniul vamal cu prevederile UE se poate constata faptul că prin adoptarea în anul 2000 a Codului Vamal al Republicii Moldova, cadrul legislativ general, la nivel de lege organică, a adus reglementări ce pot permite, de principiu, implementarea mecanismelor aplicabile în UE.

Adoptarea noului Cod Vamal, a permis adoptarea Hotărârii Guvernului nr. 547 din 07.06.2005 cu privire la aprobarea structurii, efectivului-limită și Regulamentului Serviciului Vamal care să aibă inclus în structura sa „Direcția analiza riscurilor și audit postvămuire”, având în componența sa „Secția audit postvămuire și obligații vamale”, „Secția analiza și managementul riscurilor” și Secția "Echipe mobile".

Cea mai mare divergență în vederea implementării eficiente a APV o reprezintă faptul că în Codul Vamal al Republicii Moldova se conține în mod expres prevederea potrivit căreia sistemul procedurilor vamale se bazează pe controlul fizic al bunurilor, iar Codul Vamal nu oferă o abordare specifică Auditului Post Vămuire (APV).

Pentru a putea fi implementat un mecanism eficient și funcțional ce s-ar baza pe activitatea APV, Cadrul legal general, în speță Codul Vamal, ar urma să sufere modificări minore, în special în ce privește eliminarea obligativității efectuării controlului fizic al bunurilor ce vor face obiectul vămuirii.

Această modificare reprezintă o schimbare de principiu a modului în care Serviciul Vamal își aduce la îndeplinire principalele sarcini ce-i revin. Modificarea propusă ar conduce la „dematerializarea” activității organelor vamale, ceea ce ar permite, așa cum o arată experiența poloneză, implementarea eficientă a managementului riscurilor și APV.

Consolidarea și implementarea unui mecanism eficient de audit post-vămuire.

Pentru o implementare eficientă a normelor de drept material referitoare la APV, se impune elaborarea normelor cu caracter procedural ce ar reglementa activitatea pe care o desfășoară administrația vamală în vederea aplicării Auditului Post Vămuire.

Astfel, se impune:

- Definirea activității agenților economici, indiferent de forma organizatorico-juridică și tipul de proprietate, care urmează să facă obiectul auditului.
- Să fie stabiliți termenii generali și speciali în care se pot efectua controalele în cadrul auditului.
- Stabilirea temeiurilor pe baza cărora să fie efectuat auditul.
- Stabilirea competențelor organului vamal care desfășoară activitatea de audit.
- Stabilirea metodelor și tehnicilor de control ce vor fi aplicate la efectuarea auditului.
- Stabilirea Limitelor răspunderii auditorilor în cazul încălcărilor normelor legale cu privire la efectuarea auditului.

Auditorul trebuie împuternicit cu dreptul de a efectua auditul la oricare persoană care se află în posesia actelor sau deține informații în legătură cu acestea, în scopul stabilirii autenticității documentelor prezentate și a modului în care persoanele fizice sau juridice s-au conformat reglementărilor vamale.

Organele vamale urmează să elaboreze o procedură care să stabilească criteriile obiective de determinare a subiecților auditului. Totodată, organele vamale vor ține o evidență strictă a modului în care sunt efectuate controalele preconizate.

Competența planificării controalelor vamale la agenții economici îi va reveni secției "Auditul postvămuire și obligații vamale" și se va efectua atât în baza informației obținute în cadrul activității secției "Analiza și managementul riscurilor", cât și în baza sesizărilor altor organe sau propunerilor altor direcții din structura autorității centrale sau organelor vamale teritoriale. Selectarea agenților economici la care se va efectua controlul se va stabili în

baza rezultatelor de evaluare a riscurilor și a informațiilor parvenite din diverse surse.

Astfel, în primul rând, se vor supune controlului agenții economici cu gradul cel mai înalt de risc sau nivel redus de credibilitate. Înainte de efectuarea auditului, organele vamale vor analiza informația, vor desemna șeful echipei de auditori, vor instrui echipa de audit în funcție de sarcina și obiectul supus controlului, vor studia aprofundat tematica auditului, a actelor legislative.

Procedura auditului postvămuire va consta într-un ansamblu de metode și operațiuni de organizare și desfășurare a controlului după acordarea liberului de vamă, precum și de valorificare a rezultatelor lui.

Auditul postvămuire ar putea fi organizat prin următoarele metode și operațiuni:

- controlul la oficiul organului vamal - verificarea corectitudinii întocmirii declarațiilor vamale, al altor documente prezentate de brokerul vamal sau importator, care servesc drept temei pentru aprecierea valorii în vamă, stabilirea codului mărfar, prezentarea confirmării originii mărfurilor, calcularea și achitarea impozitelor și taxelor vamale, a altor documente de care dispune organul vamal, precum și verificarea altor circumstanțe ce țin de respectarea legislației vamale;
- verificarea documentară - este un element al auditului ce constă în confruntarea datelor introduse în declarațiile vamale cu datele din documentele prezentate în urma tranzacțiilor economice externe și cu informațiile referitoare la acestea, de care dispune organul vamal;
- verificarea totală - se aplică în cazul exercitării auditului la fața locului (la sediul agentului economic, depozit, punct de comercializare etc.) asupra tuturor documentelor și actelor adiționale ce reies în rezultatul operațiunilor economico-financiare din activitatea comercială externă și a confirmărilor de stingere a obligațiilor vamale;
- verificarea tematică (audit tematic) - verificarea unor anumite operațiuni economice pe o anumită perioadă de timp sau a unor elemente aparte din declarația vamală;

- verificare (audit) repetat - se admite numai în cazurile în care ulterior au fost depistate circumstanțe concludente ce atestă existența unor încălcări, și în urma măsurilor elaborate, se impune un nou control, sau în cazul neînălțurării lacunelor și încălcărilor anterior depistate.

În concluzie se poate afirma că există necesitatea abordării sistemice a activitatea APV care ar trebui să conducă la elaborarea și adoptarea unor mecanisme privind drepturile, obligațiile, funcțiile și tehnicile pe care le va avea la dispoziție APV, pentru a implementa o strategie cu privire la AVP.

Managementul Resurselor Umane în Serviciul Vamal al Moldovei.

Unul din factorii decisivi în implementarea unei strategii eficiente a APV, îl reprezintă capacitatea de consolidare de către Serviciul Vamal al Republicii Moldova a serviciilor privind instruirea calificată a angajaților vamali.

În acest sens, Serviciul Vamal al Republicii Moldova ar putea beneficia de experiența poloneză din ultimii ani, perioadă în care în mod constant a fost implementată și revizuită o Strategie de instruire pe termen lung, elaborată pentru crearea unor condiții stimulatorii și eficiente de funcționare a angajaților vamali.

În Polonia optimizarea managementului resurselor umane s-a efectuat prin elaborarea de Politici și programe de instruire, care s-au bazat pe o analiză completă și corespunzătoare a necesităților și priorităților de instruire a angajaților vamali, precum și pe elaborarea de Programe de instruire menite să ofere angajaților serviciului vamal informațiile, abilitățile și atitudinile necesare pentru a-și îndeplini sarcinile de serviciu la un nivel înalt, iar la selectarea angajaților să se acorde o atenție sporită experienței de lucru a persoanelor și realizărilor educaționale obținute înainte de a deveni membru al Serviciului Vamal.

Îmbunătățirea controlului intern a operatorilor economici în timpul procesului APV.

O mai bună și eficientă colaborare între administrația vamală și agenții economici, ar duce la o mai bună cunoaștere a legislației

vamale de către agenții economici, precum și la o mai corectă aplicare a procedurilor vamale, care ar conduce la diminuarea iregularităților comise de agenții economici.

Pentru obținerea unei mai bune și mai corecte prestații din parte agenților economici, aceștia, urmează să aibă în cadrul AVP următoarele posibilități:

- Să obțină orice informație relevantă cerințelor vamale și să se consulte cu Serviciul Vamal înainte de a face o declarație;
- De bună voie să perfecționeze declarația fără penalizări, atunci când găsește erori în declarație după ce este prezentată;
- De bună voie să aducă la cunoștința unității APV orice greșală, înainte de începerea procedurilor de audit și declarația inițială să fie perfecționată fără penalizări;
- Să solicite reevaluarea, clasificarea tarifului și a altor proceduri vamale, care nu-l satisfac pe importator.

Administrația Vamală trebuie să ofere operatorilor economici recomandății adecvate, pentru a-i încuraja să-și organizeze, mențină și sa-și îmbunătățească controlul intern.

Controlul intern este un proces destinat să ofere asigurare rezonabilă a faptului că activitățile companiei se desfășoară efectiv și eficient, raportarea sa financiară este sigură și în conformitate cu legile și regulamentele aplicabile. Un sistem de control intern implementat corespunzător poate depista și preveni fraudele, neglijența sau erorile apărute în activitatea generală a companiei, inclusiv și responsabilitățile sale vamale.

Un control eficient intern afectează de asemenea și procesul de APV. Atunci când auditorii apreciază controlul intern al entității supuse auditului ca fiind bine organizat și efectuat în mod suficient, ei pot reduce examinările ce țin de esență a registrelor de probe în conformitate cu gradul de încredere în controlul intern.

În multe țări, atunci când sistemul de control intern al companiei este apreciat ca fiind eficient și bine executat la bază, iar compania respectă întotdeauna condițiile cerute de vamă, acestei companii i se poate oferi avantajul aplicării unor proceduri simplificate în procesul de import / export.

Organizarea unei campanii publice de diseminare a informațiilor cu privire la APV

În scopul diseminării informației cu privire la controlul bazat pe audit Serviciul Vamal trebuie să organizeze o campanie publică de diseminare a informațiilor cu privire la toate elementele APV cu scopul de a informa operatorii economici despre principiile controlului bazat pe audit. O astfel de campanie a fost organizată de Administrația Vamală Poloneză și a dovedit că poate contribui la creșterea eficienței procesului de implementare a APV și la îmbunătățirea nivelului de conformitate. O campanie de acest fel nu numai informează agenții economici despre controlul bazat pe audit, ci și ajută la stabilirea colaborării dintre ele.

Pentru a îmbunătăți nivelul de conformitate a declarațiilor vamale prin auto-evaluare, Administrația Vamală a Republicii Moldova trebuie să informeze brokerii despre erorile tipice și frecvente întâlnite în declarațiile vamale identificate de către Ofițerul Vamal și să promoveze evitarea unor astfel de erori în declarațiile vamale ulterioare.

Rezultatele așteptate în urma implementării APV

O alocare mai eficientă a resurselor umane. Respectând implementarea vămii bazate pe risc, managementul Serviciului Vamal poate promova personalul de la o muncă grea ce dă rezultate scăzute la o muncă de calificare înaltă, care va genera rezultate sporite ale controlului și examinării.

Venituri sporite. În ciuda ratei relativ scăzute de examinări, eficiența sporită și profesionalismul în timpul controlului vamal va duce la creșterea nivelului de colectare a taxelor vamale așa cum s-a putut constata în mai multe țări care au implementat APV.

Îmbunătățirea conformității cu legile și regulamentele. Îmbunătățirea conformității legilor și regulamentelor poate duce la îmbunătățirea eficienței Serviciului Vamal. Totodată, pot fi oferite diferite tipuri de tratamente preferențiale pentru comercianții de buna credință în scopul de a trece mai operativ frontiera prin coridorul verde – care duce la creșterea nivelului de conformitate din partea comercianților.

Îmbunătățirea colaborării dintre comercianți și Serviciul Vamal. Comunicarea dintre comercianți și Serviciul Vamal face parte din procesul de evaluare a riscurilor aferente transportării, importului / exportului de mărfuri de către anumiți comercianți. În mod normal, un astfel de contact și comunicare va duce la o mai bună înțelegere dintre ambele părți și va îmbunătăți relațiile dintre ei în general. De aceea, sunt salutate eventualele inițiative de a iniția parteneriate între Serviciul Vamal și comercianți.

Reducerea timpului de eliberare. Faptul că doar 10-20% din mărfuri sunt examinate prin vămuire eficientă bazată pe risc presupune că Serviciul Vamal se poate concentra asupra acestei părți minore de mărfuri importate și poate elibera marea majoritate a transportului imediat după ce documentul de vămuire a fost eliberat de către Serviciul Vamal.

Costuri tranzacționale scăzute. Timpul necesar pentru a vămui mărfurile de către Serviciul Vamal aplicând proceduri învechite poate dura până la câteva zeci de zile. Aplicând noile tehnici de management al riscurilor și APV 80-90% din mărfuri vor fi eliberate în termeni mult mai restrânși, până la câteva ore – astfel scutind comercianții de costuri tranzacționale semnificative.

Micșorarea timpului petrecut în vamă, alături de mărirea fluxului de marfă vămuit ar permite adoptarea modificărilor legislației cu privire la mărimea tarifului vamal, în sensul diminuării acestuia, fapt care în timp ar oferi avantaje competitive producătorilor aflați pe teritoriul Republicii Moldova și ar reprezenta un argument suplimentar ce ar contribui la crearea mediului atractiv pentru investiții în Republica Moldova. Apariția unui număr mai mare de antreprenori pe teritoriul vamal al Republicii Moldova ar conduce la randu-i la sporirea concurenței între diverse categorii de produse ceea ce ar genera scăderea costurilor și o atractivitate sporită a pieței moldovenești, din competiția cărora ar rezulta o sporire a calității produselor și o mai mare competitivitate a produselor moldovenești cu prețurile de pe piețele externe, iar intensificarea fluxului de mărfuri prin vamă, arătat mai sus, ar duce la încasări mai mari la bugetul de stat.