



EVALUAREA ATITUDINILOR, CAPACITĂȚILOR ȘI NEVOILOR AUTORITĂȚILOR REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONTEXTUL PROCESELOR DE INTEGRARE EUROPEANĂ





www.viitorul.org

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”

EVALUAREA ATITUDINILOR, CAPACITĂȚILOR ȘI NEVOILOR AUTORITĂȚILOR REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONTEXTUL PROCESELOR DE INTEGRARE EUROPEANĂ

Mircea Bordeianu

Olesea Cruc

Ion Osoian

Acest produs apare cu suportul financiar al Hanns Seidel Stiftung.



Chișinău, 2011



Acest produs apare cu suportul financiar al Hanns Seidel Stiftung.

Opiniile exprimate în această publicație nu reflectă neapărat pe cele ale Hanns Seidel Stiftung.

Pentru orice informație legată de acest studiu, contactați Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”, Coordonatorul studiului, Leonid Litra.

Adresa: MD-2005, Republica Moldova, Chișinău, str. Iacob Hîncu, 10/1, IDIS „Viitorul

Telefon: 37322-22-18-44, Fax: 37322-24-57-14

e-mail: leonid.litra@viitorul.org și office@viitorul.org

© IDIS Viitorul, 2011

CUPRINS

Lista de tabele și figuri.....	6
Sumar executiv.....	7
Mircea Bordeianu Capitolul 1. Integrarea europeană ca un factor definitoriu al politicilor interne din Republica Moldova	9
Integrarea europeană și tranziția economică.....	9
Cadrul politic, legal și financiar al UE.....	10
Politicile UE față de Moldova	12
Integrarea în UE pe agenda internă.....	14
Comunicare	16
Coordonarea procesului de integrare europeană.....	17
Calitatea documentelor de politici	18
Mai multe reforme pentru accelerarea procesului de integrare europeană.....	20
Concluzii	21
Ion Osoian Capitolul 2. Transpunerea politicilor la nivel regional și local	23
Agenții de Dezvoltare Regională	23
Administrația publică locală	28
Concluzii și recomandări	32
Olesea Cruc Capitolul 3. Evoluția atitudinilor pro-UE în rândurile populației, autorităților centrale și locale.....	34
Evoluția atitudinilor față de UE în rândurile populației Republicii Moldova	34
Atitudinile administrației publice centrale și locale față de integrarea în UE.....	38
Înțelegerea rolului său în procesul de integrare	38
Evaluarea propriilor capacități de implementare a reglementărilor UE	39
Așteptările de la integrarea în UE	40
Domenii principale de transformare.....	41
Concluzii generale	43

LISTA DE TABELE ȘI FIGURI

Tabelul 2.1. Numărul propunerilor de proiect înaintate ADR în 2010, pe priorități

Tabelul 2.2 Populația medie a municipalităților în statele membre ale EU + Moldova în 2009
(locuitori)

Tabelul 2.3 Ce probleme ați avut în privința cofinanțării proiectelor aprobate? (răspunsuri multiple)

Tabelul 2.4. Ce fel de proiecte considerați că trebuie implementate în comunitatea dumneavoastră?

Tabelul 2.5. Cine vă ajută să elaborați propuneri de proiect?

Tabelul 2.6 Care sunt obstacolele principale pentru implementarea proiectelor europene? (răspunsuri multiple)

Tabelul 2.7. Câți angajați ai primăriei vorbesc engleza la nivel satisfăcător?

Fig.1.1 Îndeplinirea atribuțiilor în privința procesului de integrare în UE

Fig.1.2 Finanțarea prin asistența micro-financiară (MFA) și Programele Naționale Indicative (NIP) în total și Planuri Naționale de Acțiuni.

Fig.3.1. Cunoaștere despre UE

Fig.3.2. Surse de informații despre UE

Fig. 3.3. Nivelul de informare despre UE

Fig.3.4 Nivelul de interes față de relațiile între RM și EU

Fig. 3.5. Votul pentru aderarea la UE și NATO în cazul unui referendum

Fig. 3.6. Opinii privind aderarea RM la UE

Fig. 3.7. Imaginea UE în RM

Fig. 3.8. Imaginea RM în UE

Fig. 3.9. Surse de informații despre UE utilizate de către autoritățile locale, 2011

Fig. 3.10. Opinii privind avantajele și dezavantajele aderării la UE

Fig.3.11 Schimbările așteptate în contextul integrării RM în UE

Fig.3.12 Domeniile în care este nevoie de o atenție specială din partea autorităților RM în contextual integrării în UE

Fig.3.13 Obstacolele preconizate în calea integrării RM în UE

SUMAR EXECUTIV

În 2010, Republica Moldova (RM) a lansat negocierile cu UE privind semnarea unui Acord de Asociere. Aceasta presupune un proces complex de ajustare a competențelor tehnice și strategice la nivel de organe administrative și politice ale Guvernului și agențiilor sale subsidiare, care vizează crearea unei compatibilități între legile și practicile interne, pe de o parte, și acquis-ul comunitar al UE, pe de altă parte. Negocierile vor permite autorităților RM să continue adaptarea instituțională a țării la UE, prin apropierea legislațiilor, asimilarea standardelor și cerințelor tehnice, precum și prin absorbția experienței și capacităților administrative relevante. Pe parcursul procesului de negocieri, autoritățile naționale trebuie să dobândească competențe strategice în definirea, planificarea și implementarea politicilor convenite cu Comisia Europeană. Cu toate acestea, aceasta afectează doar un segment relativ mic al societății moldovenești, lăsând neatinsă categorii considerabile ale populației. Prin urmare, este extrem de important să se înțeleagă modul în care este formată opinia publică în contextul procesului de negocieri, care sunt principalele idei, temeri, speranțe, definite de anumite categorii: populația generală, autoritățile centrale și locale.

Prima componentă a studiului, *Evaluarea atitudinilor, capacităților și nevoilor autorităților Republicii Moldova în contextul proceselor de integrare europeană* este axată pe evaluarea politicilor existente în domeniul de integrare în Uniunea Europeană și rezultatelor

lor, cu scopul de a identifica atitudini pozitive sau negative. Referindu-se la atitudinile autorităților față de o anumită problemă, este justificat să se presupună că aceste atitudini sunt cel mai bine reflectate în aspectele cantitative și calitative ale politicilor promovate de către aceste autorități în ceea ce privește problema în discuție. Astfel, prin evaluarea politicilor existente în domeniul integrării în Uniunea Europeană (UE), caracteristicilor și rezultatelor lor respective, putem evalua atitudinile autorităților față de integrarea în UE, dincolo de retorica politică. Această relație implicită de cauzalitate presupune o voință puternică și o atitudine favorabilă, reflectate în politici solide și implementarea eficientă a acestora, în timp ce deficiențele în definirea clară sau implementarea unor politici vor atribui o anumită formă derogatorie unei atitudini favorabile. De asemenea, ca o alternativă la o concluzie de atitudine negativă, vom considera cazul în care o atitudine potențial pozitivă are un scor negativ în implementare din cauza unor constrângeri în capacitatea de a defini, implementa și evalua o politică publică. Acest lucru va scoate în evidență direcțiile posibile de consolidare a capacităților, care este subiectul principal al lucrării prezente. De asemenea, în cursul discuțiilor despre diferite politici, va fi făcută distincția între politicile relevante pentru integrarea în UE și cele relevante pentru tranziția economică generală. Un alt tip de reforme economice și de participare la inițiativele europene este caracteristic pentru Moldova din primii ani de

independență, în timp ce prioritatea de integrare în UE apare la o etapă ulterioară.

Multe acțiuni guvernamentale au un impact de durată la nivel local și regional. Iată de ce al doilea capitol al acestui studiu evaluează cadrul instituțional și capacitățile create la nivel regional și cel local, în contextul abordării priorităților care derivă din procesul de integrare europeană. Cele mai bune practici din UE arată că problemele de dezvoltare regională au căpătat un profil instituționalizat și de programare multianuală, atunci când guvernele au recunoscut faptul că politicile din trecut nu au reușit să reducă în mod semnificativ disparitățile regionale. Capacitățile administrației locale de a efectua sarcini legate de integrarea europeană sunt analizate din punctul de vedere al problemelor și dificultăților întâmpinate. Autorii evaluează punctele forte și punctele slabe ale organismelor regionale nou înființate în contextul practicilor UE. Implementarea reformei de descentralizare, urmată de descentralizarea fiscală, în continuare sunt privite ca o posibilitate de a contribui la dezvoltarea economică locală și de a dezvolta parteneriate eficiente pentru transpunerea politicilor legate de integrare europeană la nivel local și cel regional.

Al treilea capitol al studiului evaluează într-o manieră comparativă atitudinile exprimate de populație, autoritățile publice locale și instituțiile centrale, responsabile de politicile sectoriale de integrare europeană. Având un rol atât de important în procesul de integrare europeană, autoritățile centrale, precum și administrația locală, servesc drept canal de comunicare cu populația. În acest sens, sunt identificate așteptările autorităților locale și celor centrale, în ceea ce privește procesul de integrare în UE, în comparație cu cele exprimate de populație.

Datorită disponibilității datelor din 2008, autorii prezintă evoluția atitudinilor UE în rân-

dul populației din Republica Moldova, comparând așa indicatori precum cunoștințele despre UE, sursele de informare cu privire la integrarea în UE, nivelul de interes și opinii, în ceea ce privește aderarea Republicii Moldova la UE. Autoritățile centrale și locale au fost consultate cu scopul de a evalua nivelul de înțelegere a rolului lor în procesul de integrare europeană și a capacităților de implementare a reglementărilor UE. O secțiune separată a acestui capitol cuprinde evaluarea așteptărilor de la integrarea în UE și care sunt principalele domenii de transformare în opinia autorităților centrale și locale.

Metodologia de evaluare a atitudinilor, capacităților și nevoilor autorităților Republicii Moldova, în contextul proceselor de integrare europeană, a constat din mai multe metode:

1. Sondajul de opinie a populației generale bazat pe un eșantion reprezentativ pentru populația adultă a Republicii Moldova, cu excepția Transnistriei (2008¹; 2011²). Ambele studii au fost coordonate de IDIS "Viitorul" și au folosit un set similar de întrebări, cu scopul de a evalua opinii cu privire la UE și integrare în UE.

2. Evaluare (printr-un ghid de interviu structurat auto-administrat) a 16 autorități publice centrale (14 ministere și 2 departamente de la Cancelaria de Stat).

3. Evaluarea opiniilor autorităților publice locale, printr-un ghid de interviu structurat auto-administrat pe un eșantion total de: 39 APL din diferite regiuni și de caracter eterogen: sate, orașele și orașe.

1 Raport asupra studiului de evaluare a percepției publice privind procesul de integrare europeană și implementare a planului de acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova, IDIS „Viitorul”, 2008

2 „Uniunea Europeană – marea provocare a Republicii Moldova”, Sondaj la nivel național, Martie IDIS „Viitorul”, 2011

CAPITOLUL 1. INTEGRAREA EUROPEANĂ CA UN FACTOR DEFINITORIU AL POLITICILOR INTERNE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Mircea Bordeianu

Integrarea europeană și tranziția economică

Există o anumită suprapunere între politicile de tranziție economică și integrarea în UE cauzată de percepția instituțiilor UE și sistemelor din statele-membre UE ca cele mai plauzibile modele pentru tranziția Moldovei. Integrarea în UE este deseori văzută ca "singurul joc din oraș" pentru țările din Europa Centrală și de Est (ECE), inclusiv Moldova, în ceea ce privește faza finală a reformelor și relațiile cu UE. Inițial, acordurile Moldova - UE (atunci CCE) au avut scopul de a sprijini tranziția țării spre o economie de piață și democrație consolidată. Astăzi, UE continuă să privească reformele economice și democratice ca pe o prerogativă esențială pentru orice progres în privința integrării în UE (de exemplu, Criteriile de la Copenhaga). Cu toate acestea, în retorica politică obiectivul reformelor economice solide, necesare pentru creșterea prosperității țării, este deseori înlocuit cu obiectivul integrării în UE. O astfel de substituție permite ascunderea deficiențelor în implementarea reformelor interne sub paravanul dificultăților în obținerea perspectivei de statut de candidat la intrarea în UE. În afară de diferențierea necesară a obiectivului de integrare europeană de cel de tranziție economică și democratică, există, de asemenea, și o anumită difuzie din cauza implicării Republicii Moldova

în alte inițiative europene, desfășurate în paralel cu cele ale UE. Actualmente, Moldova este parte la peste 60 de organizații internaționale și regionale, cu costurile estimate la 46,7 mil. lei, din care 55% reprezintă ponderea datoriilor istorice și doar 45% reprezintă cotizațiile de membru pentru anul curent³. Încercarea de a introduce anumite reglementări pentru participarea țării în organizații internaționale a fost întreprinsă în 2008, prin Hotărârea Guvernului nr. 454, dar de atunci nu a fost efectuată nicio analiză. Moldova ar avea de câștigat în urma unei selectări mai prudente a forurilor în care să participe, cu integrarea în UE drept criteriu de selecție⁴. Asta pe lângă evitarea dispersării eforturilor și orientarea strategică a capacităților sale administrative și financiare limitate. Costurile pentru țară ar trebui să includă nu numai pe cele financiare, cotizații de membru, și capacitățile țării de a îndeplini angajamentele asumate, dar și salariile funcționarilor publici și cheltuielile de deplasare. Toate acestea ar trebui evaluate din perspectiva beneficiilor posibile pentru un cetățean de rând și reformelor interne, în loc de vizibilitate generală. Este timpul ca Republica Moldova să treacă peste nevoia "adolescentă" de a se afirma pe plan extern și de a obține vizibilitatea, prin participarea la fiecare inițiativă posibilă, și să

3 Potrivit datelor Ministerului Finanțelor. <http://www.mf.gov.md/ro/cooperinternal/org/>

4 IDIS Viitorul „Cotizațiile de membru ale Moldovei: între eficiență și simpla prezență” http://www.viitorul.org/public/3334/ro/Policy_Statewatch21_ro.pdf

inițieze procesul de evaluare a participării sale dintr-o perspectivă mai strategică, din punct de vedere al beneficiilor concrete pe care o anumită inițiativă le-ar aduce pentru reformele interne și procesul de integrare în UE. În mod similar cu analiza ex-ante a noilor politici, introducerea unei analize „costuri – eficiență” bazate pe dovezi în privința participării țării la diferitele inițiative internaționale, va avea un efect benefic. Prioritatea ar trebui să fie acordată acelor inițiative care contribuie la avansarea în direcția integrării europene și prosperității economice.

Cadrul politic, legal și financiar al UE

Schimbările ce au avut loc atât în Europa, cât și în Republica Moldova, au transformat în mod semnificativ contextul relațiilor UE - Republica Moldova. Extinderea UE care a cuprins 10 țări din ECE, apariția Politicii Europene de Vecinătate (PEV), de partea UE, și solicitarea unei perspective de aderare la UE din partea Republicii Moldova sunt doar câteva din condiții ce au survenit schimbări. Instrumentul european de vecinătate și parteneriat (IEVP) elaborat în paralel cu extinderea UE din 2004 este parte a Politicii Europene de Vecinătate (PEV) și a înlocuit TACIS⁵ pentru Moldova în același an. Obiectivul PEV este de a extinde stabilitatea, securitatea și prosperitatea din UE dincolo de granițele UE, dar într-un mod care este diferit de aderare la UE. Astfel, IEVP pare să vizeze un domeniu mai larg decât cel conceput inițial în cadrul APC, dar, în același timp, este mai restrâns decât obiectivul de aderare la UE, dorit de Republica Moldova. Cele mai problematice în acest sens este cadrul instituțional, deoarece obiectivul de cooperare au fost actualizat prin Planul de Acțiuni UE-Moldova. Acordul

de Asociere (AA), negociat în prezent, se afla într-un stadiu avansat. Cu toate acestea, finalizarea negocierilor ar putea dura până la câțiva ani, întrucât AA include, de asemenea, Zona de Liber Schimb Aprofundat și Comprehensiv (ZLSAC), care necesită implementarea unor reformelor structurale serioase. În prezent, relația UE-Moldova poate fi definită ca una de tranziție, setările juridice și instituționale rămânând în urma obiectivelor reale și rezultatelor dorite. Întrucât finalizarea acordului ar putea dura mai mulți ani, Republica Moldova ar trebui să evite amânarea fazei active până la terminarea negocierilor și să pornească deja acum procesul de reformare a instituțiilor în conformitate cu obiectivele AA.

Atât îmbunătățirile în domeniul capacităților administrative, cât și reformele economice și structurale interne trebuie accelerate indiferent de calendarul negocierilor privind AA, dar cu mai multă atenție față de conținutul lor. Deși momentul semnării documentului va fi ales în urma unor decizii politice, componentele de caracter tehnic vor rămâne neschimbate. Strategia de a fi mai puțin obsedat de aderarea la UE și de a accelera pasul reformelor deja convenite ar putea aduce mai multe dividende pe termen lung. Este rezonabil să sperăm că actuala “oboseală a extinderii” a UE va trece și Republica Moldova va fi evaluată pe baza meritelor sale în obținerea unor progrese reale. Amânarea din anul acesta a aderării României și Bulgariei la spațiul Schengen a demonstrat că chiar și în cazul statelor-membre absența unor reforme ireversibile în cele mai problematice domenii va duce la înghețarea acordurilor. Chiar și în lipsa unor perspective de aderare la UE declarate explicit, Republica Moldova ar trebui să negocieze asupra implicării maxime în programele și inițiativele UE care sunt disponibile și comparabile

5 Unele programe TACIS au rămas active și după 2006

cu cele oferite pentru țările candidate și să progreseze în privința reformelor deja convenite. Integrarea de facto în UE la nivel de resurse și instrumente va evita capcana de dezbateri politice controversate legate de politica internă din UE. Odată ce Republica Moldova va fi gata pe plan intern să îndeplinească toate criteriile de la Copenhaga, rezistența față de oferirea statutului de candidat la aderarea la UE se va diminua serios. Participarea dincolo de statutul de membru este, de asemenea, prevăzută în comunicarea recentă cu CE și PE referitor la schimbarea Vecinătății și aplicarea principiului "mai mult pentru mai mult" (mai multă asistență, integrare pentru mai multe reforme democratice). Astfel, Moldova va face o alegere mult mai înțeleptă să înceapă deja acum să se concentreze asupra reformelor interne, implementarea cărora va fi necesară odată ce AA intră în vigoare. Domeniile în care este necesar să fie depuse eforturi sunt bine cunoscute și au mai fost făcute publice încă o dată atât prin recentul Raport de progres din Moldova și declarația Comisarului UE pentru Extindere și PEV, Stefan Füle, în timpul întâlnirii sale cu prim-ministrul Republicii Moldova la sfârșitul lunii iunie. Printre altele, au fost menționate lipsa generală de "reformă pe scară largă", necesitatea unor eforturi mai durabile de combatere a corupției, reformării sistemului judiciar, procuraturii și poliției, și implementării anumitor angajamente în domeniul drepturilor omului, precum și progrese prea limitate în îmbunătățirea funcționării economiei de piață climatului investițional și de afaceri prin reforme care vizează asigurarea transparenței și previzibilității condițiilor de afaceri. Sondajul curent IDIS „Viitorul” în rândul funcționarilor publici completează lista de mai sus cu zone care ar putea avea o evoluție negativă, ca urmare a integrării europene: "prețuri", "situația politi-

că", "reforma justiției", "competitivitatea ramurilor", "agricultură" și "mediu".

Fig.1.1 Sondaj IDIS „Viitorul”.



O altă oportunitate neexploatăată pentru Moldova să se implice mai mult în programele UE fără AA este încheierea unui protocol adițional la APC privind principiile generale de participarea Republicii Moldova la programele UE⁶ și accesul Moldovei la alte instrumente de asistență ale UE, care ar avea un efect benefic atât pentru Guvern, cât și pentru societatea civilă⁷. Majoritatea acestor invitații presupun, de asemenea, co-finanțarea programelor din bugetul național⁸. În mod similar cu analiza costuri - beneficii de mai sus, în privința participării Moldovei la inițiativele europene non-UE, programele UE, de asemenea, ar trebui să fie evaluate cu atenție, în ceea ce privește relevanța și beneficiul potențial pentru agenda internă a Republicii Moldova, în termeni de priorități interne și în urma criteriilor Declarației de la Paris. Aici, din nou, costurile estimate ar tre-

6 Parlamentul European a adoptat o rezoluție legislativă privind decizia Consiliului din 27 octombrie 2010. http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=23289&id_type=1&lang_id=450

7 De ex., Programele regionale IPEV, precum Cooperarea transfrontalieră, INOGATE, TRACECA; Liniile bugetare tematice, precum Investițiile în Oameni, Mediul și EIDHR; și Programele și instrumentele inter-regionale, precum Fondul pentru Facilitarea Investițiilor în Vecinătatea UE, Tempus, Erasmus Mundus, Sigma.

8 Parlamentul European <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&reference=A7-0300/2010#title1>

bui să fie nu numai la nivelul cotizațiilor țării, dar și luând în considerație timpul de muncă al funcționarilor publici și costurile viitoare de participare. În legătură cu asta, este cunoscut faptul că funcționarii publici din ministere diferite, răspunzând la chestionarul IDIS „Viitorul”, au dezvăluit că cele mai mari obstacole pentru îndeplinirea obligațiilor lor legate de integrarea europeană sunt lipsa motivării adecvate și cerințe neclare. În același chestionar, printre obstacole la nivelul programelor de dezvoltare legate de UE, ei au indicat lipsa de profesioniști calificați, probleme cu contribuții financiare și coordonarea inefficientă la nivel inter- și intra-departamental. Prin urmare, căutarea unei implicări mai active în programele UE ar trebui să fie însoțită de o evaluare mai prudentă, care va asigura o creștere progresivă a efectului de levier și va elimina posibilitatea de a pierde ritmul din cauza costurilor inițiale ridicate ale anumitor reforme. Aceasta se referă la implicarea în niște reforme prea ambițioase și costisitoare, fără o evaluare corespunzătoare a consecințelor pentru țară. O evaluare atentă și progrese în domeniul reformelor nu numai va încuraja UE să se implice mai mult, dar va oferi, cel puțin, beneficiul dezvoltării până la nivelul de stat modern, comparabil cu nivelul membrilor de facto ai UE. Chiar și în absența unor beneficii clare de membru al UE, eforturile nu vor fi în zadar, deoarece beneficiul unui stat funcțional din afara UE este un rezultat mai dorit decât un statut de membru problematic al UE sau așteptarea pasivă a momentului până când dialogul politic intern din UE va permite oferirea de-jure a perspectivelor de membru. Exemplul Elveției, care este un stat prosper modern, cu o relație fructuoasă cu UE, fără ca să fie membrul acesteia, contrastat cu Grecia, cu actuala sa "agonie" bugetară, ar putea servi drept demonstrație a celor de mai

sus. Ultima afirmație nu este o sugestie pentru Republica Moldova de a devia de la obiectivul său de aderare la UE sau o încercare de a nega importanța integrării în Uniunea Europeană, ci se referă mai degrabă la creșterea flexibilității și, în același timp, la acceptarea unei responsabilități mai mari pentru reformele interne.

Politicile UE față de Moldova

Există mai multe documente care definesc politicile UE față de Republica Moldova și sunt folosite pentru a forma politica internă în ceea ce privește integrarea în UE. PEV, făcut instrumental prin intermediul IEVP, este în prezent cel mai semnificativ document de politici. El are un domeniu de aplicare relativ larg, în ceea ce privește zonele geografice și tipuri de acțiuni vizate. Suma totală alocată pentru IEVP, gestionat de DG EuropeAid, este de aproape 12 miliarde euro pentru perioada 2007-2013, din care aproximativ 90% vor fi utilizate pentru acțiuni bilaterale, adică pentru inițiative specifice pentru fiecare țară și pentru activități regionale care includ două sau mai multe țări partenere. Restul de 10% sunt rezervate pentru noile domenii specifice de activitate comună, și anume cooperare transfrontalieră (CBC), și inițiative specifice, precum Facilitatea de Investiții pentru Vecinătate (FIV). Componenta CBC este una inovatoare, prin care IEVP finanțează programe comune, care reunesc regiuni ale statelor-membre și statelor-partenere care au o frontieră comună. Moldova, de asemenea, participă în Politica de Dezvoltare Regională UE⁹ printr-un rol de lider în cadrul Strategiei UE pentru Regiunea Dunării și a lansat recent Regional East Programme Strategy Paper 2010-2013 și

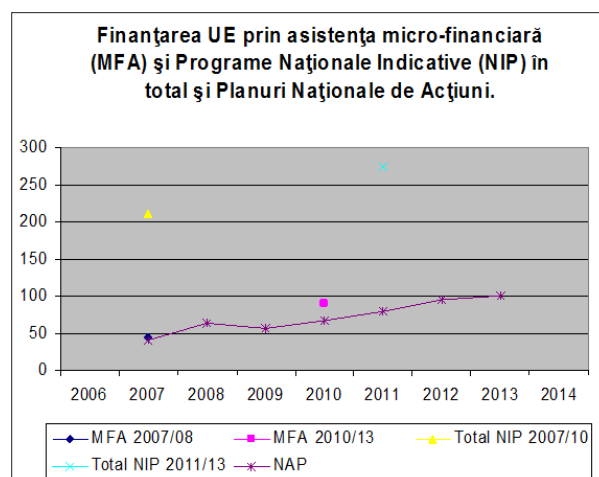
9 Politica de Dezvoltare Regională a UE http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=24018&id_type=1&lang_id=450

Indicative Programme 2010-2013, aparte de programul Sinergia Mării Negre. De asemenea, IEVP mai include trei instrumente cunoscute sub numele de Twinning¹⁰, TAEX¹¹ și SIGMA¹², care au scopul de modernizare a instituțiilor din țările vecine și au fost elaborate ca parte a procesului de aderare a țărilor candidate. Acest număr de instrumente demonstrează o deschidere tot mai mare din partea UE și arată că este posibil ca Republica Moldova să avanseze cu mijloacele deja existente, condiționat de determinarea politică internă de a implementa reformelor economice.

Actele menționate mai sus vizează obiectivele convenite printr-o serie de documente strategice. Documentul de strategie al Politicii Europene de Vecinătate¹³, împreună cu Raportul detaliat de țară privind PEV¹⁴, au furnizat informația necesară pentru elaborarea planurilor de acțiuni comune (PEV AP) și a servit drept bază pentru rapoartele anuale de progres în implementarea Politicii Europene de Vecinătate. În prezent, Documentul de strategie de țară al CE (CSP) 2007-2013 pentru Republica Moldova și Programul Național Indicativ (PNI) pentru perioada 2011-2013 (care a urmat programul pentru 2007-2010), definesc mai detaliat focalizarea operațiunilor în cadrul noului IEVP. Fig.1.2 prezintă date pe fondurile oferite de UE prin intermediul programului de asistență micro-financiară (AMF) și a programelor naționale indicative (PNI), raportat și la bugetele anuale ale Planurilor naționale de acțiuni. Toate documentele menționate mai sus au fost concepute ca o îndrumare pentru pro-

cesele de planificare și identificare a proiectului prin definirea unui număr limitat de domenii prioritare, precum și obiectivelor și rezultatelor care urmează să fie atinse¹⁵. Asistența acordată Republicii Moldova în baza PNI se axează pe trei domenii prioritare: a) dezvoltare democratică și bună guvernare, b) Reforma regulatorie și consolidarea capacităților administrative, c) sprijin pentru reducerea sărăciei și creștere economică. Astfel, sărăcia, fragilitatea instituțiilor democratice și capacitatea de absorbție scăzută ar trebui să fie analizate cu atenție, în paralel cu eforturile de implicare în procesul de integrare în UE. Aceste subiecte vor rămâne în centrul Inițiativei Parteneriatului Estic, dat fiind că în prezent Moldova este un lider dorit în cadrul PPE. Această platformă regională este special concepută ca un forum instituționalizat pentru discutarea acordurilor privind regimul vizelor, și acordurilor de liber schimb și de parteneriat strategic cu vecinii estici ai UE, evitând în același timp subiect controversat de aderare la Uniunea Europeană. Se pare că Polonia și Suedia, care sunt avocați majori ai PPE, de asemenea, privesc reformele interne ca fiind primordiale pentru perspectivele de aderare.

Fig.1.2 Datele Cancelariei de Stat. Fondurile UE, mln. EUR.



10 Twinning http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning_en.htm

11 TAIEX http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/taie_x_en.htm

12 SIGMA http://www.sigmaweb.org/pages/0,2987,en_33638100_33638151_1_1_1_1_1,00.html

13 Textul complet poate fi găsit aici http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf

14 Textul complet poate fi găsit aici http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/moldova_enp_country_report_2004_en.pdf

15 Toate documentele relevante pot fi găsite aici : http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#1

Această deschidere tot mai mare față de Republica Moldova din partea UE va conduce în mod inevitabil la creșterea numărului de politici și strategii și, prin urmare, de programe și proiecte, care vor trebui să devină parte a agendei interne a Republicii Moldova. În conformitate cu AA, care este actualmente în proces de negociere și care prevede modernizarea cadrului juridic, cele mai importante schimbări se așteaptă în domeniul ALSAC și acordului de liberalizare a regimului de vize. În afara de beneficii evidente, există, de asemenea, și posibile riscuri care trebuie să fie analizate cu atenție și evitate. Capacitatea de absorbție a Guvernului este deja limitată în condițiile în care UE implementează proiectele prin intermediul ONG-urilor internaționale, agențiilor ONU sau unităților de implementare a proiectelor, în loc de structurile Guvernului. O astfel de substituție a capacității nu este sustenabilă, în timp ce costurile viitoare vor mări în continuare presiunea asupra capacităților Guvernului. Un raport independent estimează costurile de ALSAC¹⁶ și alte "acquis" a fi extrem de ridicate pentru economiile sărace, recomandând Comisiei Europene să efectueze o analiză sistematică costuri-beneficii cu schițarea opțiunilor cu un cost redus de fiecare dată când costurile vor fi prea mari pentru vecinii săraci. Republica Moldova ar avea de câștigat foarte mult în urma efectuării unei astfel de evaluări costuri-beneficii a costurilor proprii de adaptarea "acquis-ului". O presiune crescândă asupra instituțiilor de stat va revela o vulnerabilitate ascunsă a structurii de guvernare, în ceea ce privește capacitatea de absorbție și de capacitatea de gestionare. În afară de neajunsuri diferite caracteristice pentru fiecare minister de ramură, capacitatea de coordonare este în general slabă. Moldova ar trebui să valorifice experiența exis-

16 CEPS Neighbourhood Watch Issue 71, May 2011, Centre for european policy studies (CepS) <http://www.ceps.eu/system/files/simplenews/2011/05/NWatch71.pdf>

tentă a noilor state membre UE, care de asemenea raportează dificultăți în coordonarea orizontală a reformelor legate de UE (de exemplu, Polonia, România, Bulgaria, etc.)

Integrarea în UE pe agenda internă

La nivelul retoricii politice, integrarea în UE a devenit un obiectiv major al tuturor partidelor politice majore deja în 2003. Atunci, Partidul Comuniștilor, aflat la guvernare, a declarat vectorul de integrare europeană drept obiectiv major de dezvoltare politică, în timp ce partidele de opoziție au făcut-o și chiar mai devreme. Pe parcursul perioadei 2002-2007 au fost obținute și anumite rezultate concrete. Înființarea Comisiei Naționale pentru Integrare Europeană¹⁷, adoptarea Concepției de Integrare Europeană și lansarea cursurilor de instruire pentru specialiștii în domeniul UE au fost primii pași în perioada 2002-2003. De asemenea, în 2003 au fost create Comisia Parlamentară pentru Integrare Europeană, Departamentul pentru Integrare Europeană¹⁸ din cadrul Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene și unitățile specializate în toate ministerele și departamentele. În 2004, Moldova a creat un grup inter-ministerial pentru armonizarea legislației, a deschis o misiune diplomatică a Republicii Moldova în instituțiile UE și i-a atribuit Ministrului al Afacerilor Externe funcția de viceprim-ministru, cu scopul de a coordona toate procesele legate de integrarea europeană. Un minister separat

17 Decretul Președintelui RM nr.957-III din 13 noiembrie 2002 privind crearea Comisiei Naționale pentru Integrare Europeană.

18 Departamentul Integrare Europeană (DIE) este organul de specialitate al MAEIE create prin Hotărârea Guvernului Nr. 960 din 4 august 2003. DIE a fost creat pentru a consolida capacitățile instituțiilor naționale, promova prioritățile strategice de integrare europeană a RM, coordona implementarea standardelor europene la nivel național, precum, și pentru a sporii eficacitatea participării la activitățile și inițiativele Pactului de Stabilitate pentru Europa de Sud-est (<http://www.mfa.gov.md/european-integration/>)

pentru administrația publică locală a fost creat cu scopul de a moderniza politicile regionale în Republica Moldova și de a participa la inițiativa UE de cooperare transfrontalieră între euro-regiuni. În 2007, în cadrul Ministerului Justiției a fost înființat un centru separat pentru armonizarea legislației conform unor planuri anuale. În perioada 2000-2003, Moldova a fost invitată să participe la o serie de foruri importante legate de UE, printre care și Pactul de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est, înlocuit de Consiliul Regional pentru Cooperare în februarie 2008. În pofida realizărilor menționate mai sus, trebuie să menționăm ritmul relativ scăzut al ajustărilor în domeniul integrării în UE, în ciuda unei poziții deschise a UE. În timp ce agenda externă a Republicii Moldova conține niște obiective ambițioase, implementarea reformelor pe plan intern a fost împiedicată atât de capacitatea limitată de absorbție a fondurilor, cât și de voința politică. În perioada până în 2009, au fost înregistrate progrese doar în domeniile care nu afectează interesele elitelor aflate la guvernare.

Cele mai multe realizări au fost obținute în cursul anului 2008 și începutul lui 2009 printr-o agendă internă special concepută pentru integrarea europeană. Aceste progrese au fost legate de perioada de pregătire pentru alegerile din aprilie 2009 și expirarea APC, urmată de negocierea unui nou acord. Partidul Comuniștilor, aflat în acel moment la guvernare, a încercat să obțină o apreciere pozitivă în privința implementării Planului de Acțiuni UE-Moldova, pentru a putea începe negocierile viitorului acord între UE și Republica Moldova înainte de alegeri. Reînființarea Comisiei Naționale pentru Integrare Europeană și crearea Secretariatului Național pentru Integrare Europeană¹⁹ în cadrul Cancelariei de Stat, cu un scop clar declarat

de a monitoriza și asigura implementarea reformelor "europene", a fost o încercare tardivă de a obține o evaluare cât mai pozitivă în privința obiectivelor stipulate în Planul de Acțiuni RM-UE. Aceasta a reprezentat prima încercare de a abilita un alt organ decât MAEIE cu responsabilități în privința procesului de integrare europeană și o voință politică demonstrată de a trata procesul de integrare europeană mai mult ca un proces intern. MAEIE, în acest caz, a rămas cu funcția de menținere a dialogului politic dintre Republica Moldova și instituțiile UE, precum și statele membre ale UE. Cu toate acestea, întârzierile ce au avut loc după semnarea APC în 1998 nu au putut fi compensate numai cu un ultim efort. Majoritatea observatorilor, atât pe plan intern (ONG-uri și think-tank-uri), cât și pe plan extern, au remarcat lipsa progreselor reale și rezultatelor clare în ceea ce privește reformele finalizate, calificând drept declarativ caracterul măsurilor menționate mai sus. Progresele modeste la majoritatea capitolelor Planului de Acțiuni UE-Moldova, deficiențele notorii în domeniul democrației, mass-media, și drepturilor omului, precum și lipsa reformelor în justiție și organele de drept au impus UE să recurgă la salvagardarea non-intervenției în afacerile politice interne și să amâne negocierile cu privire la AA până la perioada postelectorală. Faptul că în ajunul alegerilor Secretariatul a fost mutat din nou sub coordonarea MAEIE confirmă impresia că schimbările instituționale din anul 2008 au fost în mare parte motivate nu atât de necesitatea implementării obiectivelor de integrare europeană pe plan intern, ci mai degrabă de nevoia de a obține dividende politice înainte de alegeri, prin asigurarea unui angajament mai mare din partea UE.

Contextul politic actual este determinat de rezultatele alegerilor din 2009, în urma că-

19 Secretariatul național pentru integrarea europeană http://gov.gov.md/www.gov.md/file/CNIE/Decret_md.pdf

roa Alianța pentru Integrare Europeană a venit la putere, cu consecințele în privința accelerării reformelor de integrare în UE. Însoțit și de vizitele funcționarilor UE în Republica Moldova²⁰, procesul de integrare în UE a beneficiat de un sprijin extern semnificativ. În ciuda blocajului politic în alegerea președintelui și finalizarea tranziției politice la noul guvern în 2009, 2010 și prima jumătate a 2011, aceasta perioadă a fost remarcabilă în termeni de ameliorare a relațiilor bilaterale între UE și Republica Moldova. În majoritatea ministerelor au fost înființate poziții de Consilieri UE la nivel înalt, cu o sarcină specifică de a împărtăși experiența UE în anumite domenii. Anumite progrese au fost realizate în cadrul Programului Global de Consolidare instituțională și al procesului legislativ, precum și în domeniul drepturilor omului și libertății de exprimare. Cu toate acestea, ca și în relația sa cu guvernul anterior, UE așteaptă rezultate clare și reforme profunde în interiorul țării. În cadrul întâlnirii sale recente în luna iunie cu prim-ministrul Republicii Moldova, Comisarul UE pentru extindere și PEV a reiterat că "pentru a consolida dezvoltarea democratică în Moldova, prioritățile absolute trebuie să fie: lupta împotriva corupției, reforma justiției și organelor de drept, legislația anti-discriminare comprehensivă, îmbunătățirea climatului investițional, precum și mai multe reforme tehnice (cum ar fi politicile în domeniul concurenței sau standardele sanitare și fitosanitare) necesare pentru lansarea negocierilor privind Zona de Liber Schimb Aprofundat și Comprehensiv". Faptul că de mai mulți ani aceste domenii apar în rapoarte ca cele mai problematice demon-

20 Începând cu noiembrie 2009, au fost efectuate cinci vizite ale comisarilor europeni, în comparație cu un total de patru astfel de vizite de la proclamarea independenței a Republicii Moldova. Numai în ultimele două luni șaisprezece misiuni de nivel înalt au vizitat Republica Moldova, lucru pe care șeful Delegației UE în Republica Moldova l-a descris ca fiind "fără precedent". <http://www.hurriyetdailynews.com/n.php?n=eu-satisfied-with-intensified-relationship-with-moldova-2010-10-29>

strează că încă mai există dificultăți în tranziția obiectivelor legate de integrarea europeană de la nivel de retorică politică la nivel de obiective primordiale ale Guvernului. Se pare că actorii politici obțin suficiente dividende politice în urma retoricii pro-UE și nu simt nevoia de a trece la implementarea reală a reformelor. Deși dificil de realizat, avansarea în privința agendei de integrare europeană, în mod similar cu reformele legate de economie de piață funcțională, ar aduce mai multe rezultate dacă ar fi promovată independent de competiția politică și susținută printr-un acord inter-politic. Planul indicativ Moldova-UE, capitolele deja negociate ale AA, precum și domeniile cărora nu li s-a acordat suficientă atenție în anii precedenți ar trebui să servească drept cadru de stabilire a obiectivelor pentru eforturi viitoare promovate printr-un acord național inter-politic.

Comunicare

Strategia de comunicare cu privire la procesul de integrare europeană a fost adoptată la începutul anului 2008²¹. Acesta este doar unul din eforturi, în afară de alte proiecte multiple, în domeniul diseminării informației implementate de către ONG-uri locale și internaționale, alături de activități specifice efectuate de delegația UE. Cu toate acestea, recentul studiu IDIS „Viitorul” în rândurile autorităților publice locale și funcționarilor publici a scos în evidență necesitatea furnizării continue a informațiilor atât la nivel general, cât și la nivel de implementare a proiectului. În ciuda succeselor în comunicarea externă pe parcursul 2009-2010, este necesar de a actualiza strategia la schimbările din 2008, în același timp făcând-o mai coerentă în privința abordării aspectelor diferite ale con-

21 Strategia de comunicare a Guvernului RM <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=326654&lang=1>

textului actual, atât în termeni de AA, cât și ai reformelor în cadrul UE. Informațiile de tipul "propagandă" ar trebuie să fie evitate, în schimb este necesar să se concentreze asupra funcțiilor de gestionare a așteptărilor și de diseminare a informațiilor. În afară de un plan de acțiune detaliat, este necesară o abordare mai orientată către diferite grupuri de populații, cu angajamentele bugetare specifice. În prezent, datorită constrângerilor bugetare, Guvernul Republicii Moldova are o capacitate destul de limitată în privința evaluării costurilor integrării în UE și conturării procesului de integrare în UE printr-un proces de comunicare. Cu toate acestea, o comunicare eficientă poate diminua serios costurile reformelor pe plan intern. Acest lucru este valabil, în special, în cazul reformelor pe termen lung, cu beneficii întârziate și costuri (sau impactul asupra vieții cotidiene) imediate. Complexitatea procesului de integrare în UE face indispensabilă necesitatea comunicării selective, cu mesaje specifice pentru diferite grupuri și nevoi specifice. De asemenea, este esențial ca din partea UE să se comunice rezultatele concrete ale fondurilor cheltuite. În cele din urmă, în afară de comunicare la nivel de populație generală, fluxul de informații orientat către funcționarii publici ar trebui să fie menținut la un nivel accesibil. Întrucât informațiile evoluează rapid și vin în cantități considerabile, se recomandă ca actualizările să fie efectuate de o manieră regulată, în timp ce unităților din cadrul ministerelor, care activează în domeniul integrării europene, să le fie atribuită funcția de "gestionari" ai informației ("gatekeepers").

Coordonarea procesului de integrare europeană

Așa cum a fost deja menționat mai sus, există o anumită rivalitate între instituții ceea ce

privește competența în domeniul integrării în UE. În Moldova, MAEIE și Cancelaria de Stat sunt cele două instituții importante cu mandate de coordonare. Aceasta nu este o situație unică, în comparație cu alte țări din regiune. Din 1998, relația cu UE a evoluat de la o stare în care intră complet în competența Ministerului de Externe la o situație în care implementarea Planului de Acțiuni UE-Moldova a necesitat implicarea unui număr tot mai mare de actori interni. Dinamica relațiilor și diviziunea competențelor între Cancelaria de Stat și MAEIE este doar una dintre necunoscute, care ar trebui să fie rezolvată. Deși responsabilitatea pentru integrarea în UE intră în competența MAEIE, politici generale și responsabilități de coordonare a asistenței externe fac parte din mandatul Cancelariei de Stat. Instituțiile menționate mai sus au o legătură foarte slabă între ele în ceea ce privește coordonarea și armonizarea acțiunilor sale. Situațiile similare s-au creat și în timpul reformelor în alte țări. Experiența României, Ungariei și Slovaciei arată că integrarea europeană a fost un catalizator pentru adaptarea instituțională, însă schimbările structurale interne au fost influențate nu atât de presiunea europenizării, cât de factorii interni, cum ar fi politici guvernamentale/de coaliție sau politici birocratice²². Astfel, o atenție mai mare trebuie să fie acordată transpunerii agendei de integrare convenite în politica internă, ceea ce va necesita schimbări instituționale serioase. Cum arată exemplele sus menționate din alte țări candidate la aderare, diferite aranjamente instituționale au funcționat cu succes, atâta timp cât elita politică a abordat problema creării unui centru specializat de integrare în UE. Acesta poate avea statut de minister separat al integrării în UE sau

²² Assessing the impact of European integration on the foreign policy-making in Central and Eastern Europe: the cases of Hungary, Romania, and Slovakia; Sorin Denca; European Research Institute. University of Birmingham; http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/denca_04G.pdf

departament specializat din cadrul Cancelariei de Stat sau MAEIE, dar trebuie să acopere atât aspectele interne, cât și cele externe. Forma concretă nu este esențială atâta timp cât entitatea nou formată va fi în stare să asigure caracteristici funcționale necesare în privința raportării și coordonării proceselor interne. Într-adevăr, formarea unei astfel de entități presupune anumite costuri politice și instituționale, deoarece aceasta cu siguranță va aglomera anumite puteri și, prin urmare, procesul de formare va fi pus în pericol din cauza competiției între instituții.

În cazul Moldovei, există trei posibilități: consolidarea MAEIE la nivel de megainstituție, capabilă să coordoneze activitățile interne, care va intra în coliziune cu funcțiile de coordonare ale Cancelariei de Stat; sau o altă opțiune este înființarea unei astfel de entități în cadrul Cancelariei de Stat, care va avea un efect similar asupra MAEIE, preluând de la acesta anumite funcții legate de integrare în UE; în sfârșit, crearea unei agenții separate, la care vor fi transferate funcții de la ambele entități menționate mai sus, care va conduce astfel la extinderea structurii Guvernului prin înființarea unei entități suplimentare. În Polonia, o astfel de instituție este Ministerul Dezvoltării Regionale și Locale, care a fost responsabil pentru gestionarea tuturor fondurilor structurale ale UE. În orice caz, rezultatul ar trebui să fie o coordonare mai bună a politicilor interne, reflectate în mai puține documente, cu un efort explicit de armonizare în domeniul integrării în UE. Cel mai important este momentul în care se va crea o astfel de instituție. Crearea rapidă a unei instituții de coordonare va asigura că integrarea în UE se transformă într-un proces cu adevărat intern. Această entitate poate prelua nu numai partea de coordonare, dar, de asemenea, și partea de analiză și planificare.

Calitatea documentelor de politici

În prezent, politica de integrare europeană în Moldova se bazează pe doi piloni principali: (i) implementarea Planului de Acțiuni Moldova - UE și (ii) utilizarea posibilităților oferite de participarea Republicii Moldova la toate inițiativele regionale din Europa de Sud-Est²³. Cu toate acestea, experții susțin că integrarea europeană a fost și încă este slab încorporată în politicile naționale, "tratată ca un proces complet separat, cu propriul său sistem, mecanism și documente, fără legătură clară cu mecanismele de coordonare ale politicii generale"²⁴. Cancelaria de Stat este notorie datorită rolului său cheie în coordonarea unui număr mare de documente guvernamentale de planificare care sunt slab uniformizate. Mai multe documente de politici, care de multe ori se suprapun și nu asigură o ierarhizare consecventă a priorităților, sunt prost implementate din cauza formulării deficiente a obiectivelor, rezultatelor și indicatorilor, ceea ce demonstrează capacități modeste de planificare, monitorizare și evaluare²⁵. Aceasta este un rezultat al competențelor modeste ale funcționarilor publici în ceea ce privește gestionarea bazată pe rezultate și politici bazate pe probe²⁶. Întrucât există o multitudine de documente, fără vreo acordare clară a priorităților, toate servind drept bază pentru solicitări bugetare, elaborarea bugetului și angajamentelor financiare devine problematică. Toate acestea devin și mai evidente în perioada de raportare, în special întrucât raportările multiple sunt efectuate în paralel pentru diferite tipuri de documente de politici²⁷. În prezent, se estimează că unitățile de politici alo-

23 Pactul de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est, Procesul de Cooperare în Europa de Sud-Est (PCESE) și Acordul de Liber Schimb Central-European (CEFTA).

24 Ibid.

25 Ibid.

26 Ibid.

27 Ibid.

că 80 - 85% din timpul lor pentru raportare, în loc de formulare a politicilor²⁸. Diferența dintre procesul de raportare existent și cel necesar poate fi demonstrată prin examinarea procesului de raportare privind implementarea Planului de Acțiuni Moldova-UE, la sfârșitul anului 2008 - începutul anului 2009, care a necesitat un număr dublu de consultanți externi față de numărul de funcționari publici implicați. Pentru a asigura o raportare corectă, pe lângă unitatea de secretariat compusă din trei persoane angajate ca funcționari publici, a existat și o echipă de 6 experți externi recrutați pentru o perioadă de 6 luni, cu finanțare externă. Volumul necesar de lucru a cuprins, de asemenea, și activitatea de raportare a funcționarilor publici din cadrul ministerelor de resort și/sau unităților de politici M&E. Deja în acest moment se întreprind măsuri pentru a îmbunătăți calitatea documentelor de politici publice. Introducerea politicilor bazate pe probe și metodologiei ex-ante reprezintă doar câteva din cele mai promițătoare măsuri. Cu toate acestea, intensificarea în continuare a relației Moldova-UE va conduce inevitabil la creșterea atât volumului de activități, cât și a cerințelor față de calitatea procesului de raportare. Astfel, mai multă atenție ar trebui să fie acordată consolidării capacităților în domeniul planificării, monitorizării și evaluării coerente și constante, cu utilizarea practicii de management bazat pe rezultate, compatibil cu cerințele metodologice ale UE.

În contextul ajustărilor metodologice, merită menționat faptul că reformele în Republica Moldova sunt deseori supravegheate de donatori diferiți și, prin urmare, implică metodologii diferite. Cei mai vizibili actori sunt Banca Mondială, FMI, agențiile ONU și UE, acestea fiind și cei mai mari donatori, fără ca să fie menționați numeroșii donatori bilaterali. În prezent, procesul

28 Ibid.

de implementare a diferitelor metodologii este fragmentat, cu niște încercări, în faza incipientă, din partea donatorilor de a-și coordona o parte din eforturi. Armonizarea este în mare parte orientată spre reducerea suprapunerilor în abordarea sectoarelor similare, cu mult mai puțină atenție față de aplicarea unor metodologii compatibile. Deseori, aceasta duce la o situație când activitățile din diferite domenii sunt finanțate și gestionate conform metodologiei unui donator particular. Cel mai important domeniu în privința reformelor metodologice este Biroul Național de Statistică. În contextul procesului de integrare în UE, toate metodologiile ar trebui să fie verificate din punct de vedere al compatibilității lor cu sistemul UE. De asemenea, UE ar trebui să preia conducerea în coordonarea eforturilor altor donatori prezenți, în special în ceea ce privește consolidarea instituțională și transferul metodologiei. De asemenea, atât instituțiile de stat, cât și alte părți interesate, inclusiv think-tank-uri și ONG-uri, ar trebui să fie instruite în domeniul analizei și ciclului de politici publice, managementului bazat pe rezultate și politici bazate pe probe, pentru a asigura procesul participativ și funcționarea sistemului de limitări și echilibre. Una din metodele de îmbunătățire a performanței autorităților este facilitarea procesului de învățare instituțională prin posibilitatea de a observa modul de funcționare a instituțiilor în interiorul UE și statelor membre ale UE. Extrapolând această practică de la autoritățile publice centrale (APC) către autoritățile publice locale și organizațiile societății civile va avea un efect semnificativ asupra schimbului de experiență și curbei de învățare pentru întreaga societate. O atenție deosebită trebuie acordată evaluării pre- și post-eveniment, pentru a evita absența funcționarului public care nu are ca rezultat beneficii clare de transfer de cunoștințe.

Mai multe reforme pentru accelerarea procesului de integrare europeană

În afara de reforme instituționale specializate pentru fiecare minister, este necesar să fie întreprinse măsuri în privința Unităților de Integrare Europeană (UIE) existente în cadrul tuturor ministerelor. Cu toate că mandatul lor prevede coordonarea angajamentelor și activităților desfășurate de UE, în acest moment, aceste unități au soartă diferită în funcție de instituție în cadrul căreia activează. Deseori, acestea sunt integrate cu unitățile de Analiză de Politici și Monitorizare sau de Relații Externe. Pe măsură ce integrarea în UE devine tot mai mult o prioritate internă, Unitățile de Integrare Europeană trebuie încadrate în structura fiecărui minister astfel încât să fie evitată suprapunerea și să fie asigurat sprijinul reformelor UE. Eficientizarea mandatului și standardizarea practicilor în relația cu APC, în privința Unităților de Integrare Europeană, este recomandabilă, întrucât în momentul de față există o varietate largă de aranjamente instituționale. În acest sens, experiența altor state UE și PEV ar putea să fie de folos. Este clar că UIE trebuie să fie parte a procesului de consolidare a APC în domeniul comunicării, implementării politicilor, monitorizării, evaluării și planificării strategice atât la nivel de minister specializat, cât și la nivel de autoritate centralizată responsabilă pentru integrare în UE.

Procesul de elaborare și armonizare a legislației este, de asemenea, o parte importantă a procesului de integrare în UE. Pentru moment, cel mai important este domeniul de introducere și funcționare a mecanismelor de implementare a legislației. Documentul de Strategii de Țară pentru 2007-2013²⁹ menționează că datorită unei concentrări înguste asupra procesului de

29 Documentul Strategiei pe Țară 2007-2013, text complet: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_moldova_en.pdf

elaborare a proiectelor de legi și de revizuire a legislației, optimizarea cadrului legislativ național nu a dus la schimbările necesare din cauza lipsei mecanismelor adecvate de elaborare și implementare a legislației. Eforturile care actualmente se întreprind în privința reformării Ministerului Afacerilor Interne este prima piatră de încercare în modernizarea instituțională a instituțiilor legislative, impusă de necesitatea regimului liberalizat de vize cu Uniunea Europeană. Totodată, problemele corupției și ineficienței instituționale sunt caracteristice pentru majoritatea organelor de drept din țară³⁰. Prin urmare, Moldova trebuie să continue să depună eforturi în privința armonizării legislației, și în același timp să optimizeze mecanismele de ocrotire a legii și să combată corupția.

Atitudinea autorităților față de integrarea europeană este în mare parte dictată de potențialul politic, însă, așteptările legate de aderarea la UE nu trebuie să înlocuiască reformele care trebuie implementate în țară pentru a finaliza tranziția social-economică. La acest moment, Moldova încă n-a atins nivelul său socio-economic potențial, la care s-a aflat înainte de perioada de tranziție la sfârșitul anilor 80. Atât tranziția social-economică, cât și integrarea europeană, sunt procese dificile care necesită balansarea beneficiilor și riscurilor. Implicarea tuturor actorilor din societate poate salvarda procesul de integrare în UE și, în același timp, să diminueze costuri sociale ridicate și să reducă influența unor riscuri. Aceste riscuri includ migrația forței de muncă calificate și necalificate, pericol de faliment al întreprinderilor mici și mijlocii și producătorilor locali datorită competitivității scăzute în comparație cu companii străine, nivelul scăzut de Investiții Străine Directe, comparativ cu țările vecine, din cauza climatului investițional neatractiv și deficitului balanței comerciale ridicat. Implicarea

30 Ibid.

populației, pe lângă simplă informare, va ajuta să evite percepția că integrarea în UE este o panacee pentru toate problemele, fără să fie necesare progresele înregistrate la nivel de țară de toți actorii în domeniul tranziției social-economice. Este necesar să se înțeleagă că fără implementarea anumitor politici interne, nu va fi posibilă implicarea în reformele specifice ale UE. O listă incompletă cuprinde reducerea birocrăției de stat, eliminarea corupției și economie de piață funcțională. Planul de reforme trebuie să fie elaborat în forma de strategie clară, unde schimbările ușor de efectuat pot contribui la implementarea reformelor de termen lung și să reducă costuri de integrare pentru societate. În plus, întrucât volumul de fonduri și capacitățile interne sunt limitate, este dorit să existe un proces clar de acordare a priorităților în privința repartizării fondurilor, alături de un sistem adecvat de monitorizare și evaluare, bazat pe sistemul național de statistică, în calitate de sursă unificată a datelor.

Concluzii

- În prezent, autoritățile din Moldova au capacități limitate, în ceea ce privește fonduri disponibile, familiaritatea cu cerințele pentru candidați și implementarea rezultatelor, pentru a putea participa în programele și inițiativele UE. Mai mult ca atât, capacitatea actuală a APC, în ceea ce ține de analiză de politici bazată pe probe, este limitată. De aceea, pe de o parte, datorită resurselor limitate, Moldova are nevoie de o analiză de impact pentru toate reformele legate UE, și, pe de altă parte, capacitățile pentru implementarea unei astfel de analize sunt limitate și trebuie să fie consolidate.
- Progresele în privința negocierilor asupra AA și altor acorduri Moldova-UE sunt în continuare slab reflectate în agenda internă. Moldova trebuie să accelereze pasul reformelor interne, ca o măsură de anticipare, în întâmpinarea finalizării negocierilor asupra AA.
- Dificultățile în realizarea progreselor în tranziția post-sovietică au demonstrat că succesul oricărei reforme depinde mult de actorii politici. Întrucât integrarea în UE este acceptată ca o prioritate de către toți actorii politici, un acord inter-politic intern care ar putea garanta continuarea progreselor în privința integrării în UE și reformelor economice, ar trebui să asigure o abordare tehnocratică și să accelereze pasul reformelor legate de UE. Planul indicativ UE-Moldova și capitolele deja negociate ale AA ar trebui să servească drept documente primare pentru stabilirea priorităților.
- Guvernul trebuie să ajusteze actuala strategie de comunicare, lansată în 2008, în conformitate cu ultimele modificări, de ex., Acordul de Asociere negociat în prezent, și schimbări din interiorul UE. Comunicarea internă trebuie să evite informații de tip „propagandă”, concentrându-se asupra funcțiilor de management al așteptărilor și diseminarea direcționată a informațiilor. O comunicare eficientă ar contribui semnificativ la implementarea reformelor, facilitând procesul de transformare și diminuând costurile pentru societate.
- Actuala structura instituțională a Guvernului nu este complet adaptată la transpunerea agendei convenite de integrare

europeană în politici interne. Crearea rapidă a unei instituții de coordonare, responsabile pentru implementarea internă a reformelor legate de integrare în UE, trebuie să asigure că integrarea europeană se transformă într-un proces cu adevărat intern și coordonarea este însoțită și de activități specializate de analiză și planificare. În acest context, formatul Unităților de Integrare Europeană în cadrul ministerelor de resort trebuie reformat, deoarece acesta are anumite limitări și nu este întotdeauna legat direct de reformele UE. Funcționarea acestor unități trebuie să aibă un rol mai direct în facilitarea reformelor legate de UE, care sunt implementate de ministere în cadrul cărora acestea activează, în domeniile de comunicare, elaborare de politici, M&E și planificare, și este instrumentală și pentru funcționarea autorității centrale de coordonare în domeniul integrării europene.

- Cadrul existent de diferite documente strategice și de planificare creează difi-

cultăți în alocarea fondurilor bugetare, datorită acordării neclare a priorităților, cu o presiune suplimentară din cauza multiplelor solicitări de raportare. Dezvoltarea relației Moldova-UE va conduce la creșterea cerințelor față de planificare, M&E și raportare. Aceste domenii trebuie în continuare consolidate pentru a asigura compatibilitatea cu sistemele UE. Ceilalți actori (de ex., ONG, think tank-uri, reprezentanții societății civile și mediului academic, etc.) trebuie de asemenea instruiți pentru a asigura participarea și controlul din partea societății civile.

În pofida modernizării bazei legislative, mecanismele ce țin de implementarea legilor rămân în urmă. Eforturile de armonizare a legislației în conformitate cu acquis-ul UE trebuie însoțite și de reforma organelor de drept și de o implicare mai mare a Parlamentului în asigurarea controlului asupra procesului de implementare.

CAPITOLUL 2. TRANSPUNEREA POLITICILOR LA NIVEL REGIONAL ȘI LOCAL

Ion Osoian

Agenții de Dezvoltare Regională

Multe acțiuni guvernamentale, chiar și atunci când guvernele însele nu sunt conștiente de aceasta, au un anumit impact la nivel local și regional. În multe țări, problemele privind dezvoltarea regională au obținut un profil instituționalizat și de programare multi-anuală atunci când guvernele au recunoscut că politicile din trecut nu au reușit să reducă semnificativ discrepanțele regionale. În a doua jumătate a secolului trecut, cele mai dezvoltate țări europene au inclus elementul de dezvoltare regională în politici economice. Exemplul lor a demonstrat că politicile coerente și credibile de dezvoltare regională, bine adaptate la trăsăturile specifice ale regiunilor, nu pot fi promovate nici de guvernul central, nici de autoritățile locale individuale.

Așa cum a fost accentuat în Comunicatul de Parteneriat Estic din decembrie 2008, unii parteneri au probleme structurale din cauza discrepanțelor economice și sociale mari între regiuni și grupuri de populație, care sunt deseori divizate de diferențele istorice, culturale, etnice și religioase³¹. Documentul de asemenea include un șir de măsuri care trebuie să fie întreprinse pentru a depăși problemele sus-menționate, și anume: (1) Memorandumuri de Înțelegere

privind politici regionale semnate cu țările partenere; (2) programele-pilot de dezvoltare regională; (3) cooperarea directă între regiuni din UE și țările partenere; și, (4) extinderea cooperării transfrontaliere, finanțate de IPEV, implementate în prezent la frontiera externă a UE. Majoritatea acestor măsuri sunt actualmente în proces de implementare și primele proiecte de dezvoltare regională finanțate de UE vor demara în 2012. Pentru implementarea eficientă a acestor măsuri este nevoie de un cadru instituțional și capacități administrative, astfel încât sarcinile și responsabilitățile tuturor organelor implicate să fie clar definite.

Din cauza tradițiilor legale puternice și culturii administrative, planificarea de dezvoltare la nivel subnațional în Moldova a încremîtîn limitele raioanelor și primăriilor rurale, care s-au dovedit a fi prea mici pentru a asigura economii de scară la nivel regional în oferirea serviciilor publice și eficiența finanțării publice. Prin urmare, există o nevoie acută de strategii de dezvoltare în regiunile din Moldova. După lungi dezbateri, subiectul a fost pentru prima dată abordat în decembrie 2006, când a fost adoptată noua Lege privind dezvoltarea regională. Au fost create șase regiuni de dezvoltare (Centru, Nord, Sud, Chișinău, Găgăuzia și Transnistria), care ar putea teoretic corespunde nivelelor EU

31 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Eastern Partnership, COM(2008)823, Brussels, 3.12.2008.

NUTS II și III³². Instituțiile de dezvoltare regională, însă, n-au fost create până Guvernul format de către Alianța pentru Integrare Europeană n-a preluat puterea în septembrie 2009. Aceasta a fost cel mai oportun moment pentru abordarea problemelor într-un context internațional mai larg, întrucât vecinul nemijlocit al Moldovei – Uniunea Europeană – examinează activ posibilitatea extinderii politicilor sale de coeziune teritorială către regiunile din vecinătate, pentru a asigura bunăstarea și, prin urmare, stabilitatea în apropierea frontierelor externe ale UE.

În Moldova, cadrul instituțional privind dezvoltarea regională, crearea căruia a fost finalizată la începutul anului 2010, este destul de similar celui care operează în alte țări europene. Astfel, a fost creat Consiliul Național de Coordinare a Dezvoltării Regionale (CNCDR), cu scopul principal de a crește gradul de coordonare a politicilor sectoriale. De asemenea, pentru prima dată, autoritatea de management și implementare a politicii de dezvoltare regională – Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor (MDRC) – a obținut un profil mai înalt, atât în termeni de personal (un ministru adjunct și 18 angajați), cât și finanțare (Fondul Național pentru Dezvoltare Regională (FNDR), care este format din până la 1% din veniturile bugetului de stat).

La nivel regional, au fost create Consiliile Regionale pentru Dezvoltare (CRD), cu membri din sectorul public și privat, în calitate de organe decizionale și de asigurare a unei legături între prioritățile regionale și cadrul național de planificare al dezvoltării regionale. De asemenea, au fost constituite Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR) în trei (din șase) regiuni de

32 NUTS – The Nomenclature of Territorial Units for Statistics (Nomenclatura unităților teritoriale pentru statistică) este un sistem ierarhic al statisticii teritoriale gestionat de către Eurostat în scopul de a colecta, dezvolta și armoniza statisticile regionale ale UE și a facilita targetarea politicilor regionale ale UE.

dezvoltare, ca structuri executive pentru implementarea strategiilor de dezvoltare regională (SDR). Ca rezultat, Moldova a devenit singura țară din spațiul post-sovietic (cu excepția țării-lorbaltrice) și din Parteneriatul Estic (EAP6), în care funcționează Agențiile pentru Dezvoltare Regională, create după modelul UE.

ADR există peste tot în lume, aproape pe toate continentele. Nu există aproape nicio țară cu o politică de dezvoltare regională de succes fără ADR-uri funcționale, în calitate de instituții cvasi-independente la nivel regional. În Europa, ADR-urile au devenit un element central al politicii regionale, atât în calitate de factori de decizie inovatori, cât și ca implementatori de programe și inițiative, concepute la nivel național sau european. Fără ADR-uri funcționale, ar fi dificil să ne imaginăm politici publice, care ar putea avea un efect semnificativ asupra dezvoltării regionale în regiunile europene.

În conformitate cu definiția dată de către Asociația Europeană a Agențiilor de Dezvoltare Regională (EURADA), "ADR este o structură operațională care identifică probleme sectoriale sau generale de dezvoltare, alege o serie de oportunități sau metodologii pentru soluționarea lor și promovează proiectele care pot maximiza soluții la aceste probleme"³³.

Dintr-o perspectivă comparativă, ADR-urile pot fi clasificate în funcție de originea și activitățile lor. Conform primelor criterii de clasificare, ADR-urile pot fi:

- înființate de către autoritățile centrale;
- existente la nivelul autorităților locale și regionale;
- înființate de către autoritățile locale și regionale;
- agenții independente, înființate în ca-

33 The European Association of Development Agencies, Creation, Development and Management of RDAs: Does it have to be so difficult?, Brussels, 1999

drul parteneriatului public-privat.

Avantajul ADR-urilor înființate de către autoritățile centrale, cum ar fi cazul Moldovei, este disponibilitatea resurselor financiare pentru implementarea obiectivelor sale, ceea ce este foarte important, mai ales pentru agențiile nou create, care încă mai au nevoie să identifice "nișa" lor și să atragă resursele suplimentare. Principalul dezavantaj, însă, este faptul că autoritățile centrale de obicei urmăresc obținerea rezultatelor pe termen scurt și preferă proiectele care pot aduce rapid rezultate vizibile, în loc să se concentreze asupra proceselor durabile. Avantajul agențiilor create în interiorul administrației publicelocale sau/și regionale (cum ar putea fi cazul ADR-urilor care trebuie create în 2012 în Chișinău și UTA Găgăuzia), constă în faptul că acestea sunt mai aproape de realitățile și nevoile locale, însă dependența lor de canalele birocratice are tendința de a limita funcționalitatea lor. Atunci când autoritățile locale sau regionale creează o agenție independentă de structurile proprii, aceasta poate lua decizii mai repede și, în același timp, va fi mai aproape de organismele executive regionale și mai puțin dependentă de atitudini politice.

Actualmente nu există nici un nivel de administrație locală în ceea ce privește regiunile de dezvoltare nou create, iar autoritățile locale existente sunt slabe. Acesta este motivul pentru crearea CRD și ADR pentru a facilita implementarea politicilor de dezvoltare regională în regiuni poate fi privită ca un factor pozitiv. CRD au fost create pe baza de parteneriat și cuprind: președinții raioanelor, câte un primar din fiecare raion, desemnat de către asociația raională a primarilor, și câte un reprezentant din partea mediului de afaceri și ONG-urilor din fiecare raion. Astfel, fiecare raion, care este parte dintr-o regiune de dezvoltare, este repre-

zentat în CDR de către patru persoane, deși „reprezentat” nu este cel mai bun cuvânt, întrucât legislația care reglementează activitățile CRD prevede că membrii CRD sunt obligați să reprezinte interesele regiunii, și nu raionul de proveniență.

Printre punctele forte ale acestor organisme regionale colegiale sunt principiile de parteneriat public-privat și de consens, care rezultă din componența și regulamentele lor. Fiind un organ de decizie la nivel regional, responsabilitățile CRD sunt axate pe aprobarea strategiilor de dezvoltare regională și planurilor operaționale, monitorizarea și evaluarea implementării proiectelor de dezvoltare regională, monitorizarea ADR, etc. Printre punctele slabe, cel mai evident este structura lor complicată, din cauza căreia pot apărea ocazional probleme în atingerea cvorumului (există 48 de membri în CRD Nord, 52 în CRD Centru și 32 în CRD Sud). O altă slăbiciune a CRD este faptul că ele sunt de obicei deconectate de la activitățile ADR. Întrucât, din punct de vedere legal, ele trebuie să se adune în ședințe ordinare trimestrial (în practică, aceste reuniuni au loc mai rar), există puține posibilități pentru membrii CRD să-și exercite funcțiile lor de supraveghere în privința ADR-urilor.

Crearea ADR de la zero, ca instituții publice cu un anumit grad de autonomie, de asemenea, are avantajele sale, printre cele mai evidente fiind posibilitățile de a adopta o abordare mai neutră și mai puțin birocratică, de a se alătura inițiativelor de cooperarea public-privată, de a obține finanțarea externă. Fiind instituții noi, ADR nu poartă povara "istorică" a autorităților locale, care ar putea împiedica inițiativele lor de dezvoltare regională. Subordonarea autorităților centrale are propriile avantaje, cum ar fi finanțare mai bună pentru

perioada de start-up și luare în considerație a intereselor regionale în cadrul rețelelor naționale de politici de dezvoltare. Cu toate acestea, așa cum arată experiența noilor state membre UE, obiectivul pe termen mediu al Guvernului ar trebui să se ajungă la o descentralizare și autonomie mai mare a ADR, astfel încât acestea să devină organisme independente.

ADR trebuie să fie reglementate de norme de drept public și privat sau dispoziții similare și ar trebui să se limiteze la acele servicii și proiecte, pentru care dispune efectiv de capacități să le ofere. Una din modalitățile de a discredita o nouă ADR este ca aceasta să se concentreze asupra discuțiilor pe marginea unor proiecte foarte mari, care depind prea mult de interesele de nivel național sau de cele ale donatorilor, uitând de activități ce pot fi desfășurate la o scară mai mică sau de proiecte concrete, care sunt mai ușor de implementat și care pot oferi cunoștințele necesare pentru dezvoltarea în continuare a capacității instituționale.

Dacă clasificate în funcție de sarcinile lor, ADR ar putea fi

- agenții strategice;
- agenții operaționale globale;
- agenții operaționale sectoriale;
- agenții pentru atragerea investițiilor.

ADR-urile nou înființate în Republica Moldova ar face parte din prima categorie, în timp ce în UE, ADR-urile în cea mai mare parte reprezintă o combinație de sarcini enumerate mai sus. O agenție nouă cuprinde o echipă tehnică, care este menită să facă ceva ce încă n-a fost realizat de către structurile pre-existente. Asta ar putea fi singura modalitate de a fi respectat de actorii politici și instituționali din regiune. Conceptul de ADR în Moldova a prevăzut evitarea diminuării rolului altor in-

stituții și organizații sau inițiative private, care au fost active în regiune, înainte de înființarea agențiilor. Prin urmare, un rol important și o responsabilitate a agenției este sprijinirea actorilor regionali (administrația locală, IMM-uri, ONG-uri și alte instituții) în consolidarea capacităților lor, direcționate spre dezvoltarea regională, și crearea unei rețele de expertiză, necesară pentru implementarea proiectelor și programelor regionale.

Una din cele mai importante funcții ale ADR este, în general, de a facilita dezvoltarea endogenă a regiunilor, prin eforturi de colaborare ale actorilor locali și regionali. Cu alte cuvinte, cele trei sarcini fundamentale ale unei ADR sunt: (1) elaborarea strategiei; (2) mobilizarea actorilor regionali în baza strategiei, și, (3) promovarea și facilitarea pregătirii proiectelor prin asistența oferită actorilor regionali și prin facilitarea discuțiilor între ele. Evident, aceste sarcini nu pot fi îndeplinite în mod eficient în cazul în care agenția nu este implicată în faza de elaborare a proiectelor și programelor de dezvoltare regională. Trebuie menționat că un proiect de dezvoltare regională înseamnă o inițiativă care trebuie să mobilizeze eforturile a doi și mai mulți actori regionali (de exemplu, mai multe raioane sau comunități locale), care este o activitate mai puțin tradițională în Republica Moldova. Aceasta implică, de asemenea, probleme de ordin legal, instituțional și de comunicare, care nu sunt întotdeauna ușor de abordat de către o administrație locală slabă și fragmentată. În acest caz, ADR acționează ca un promotor firesc de parteneriate, deoarece aceasta este o activitate care este extrem de necesară, dar care n-a fost efectuată anterior de niciuna din instituțiile existente, locale sau regionale.

Experiența din 2010 arată că, într-o anu-

mită măsură, activitățile ADR s-au conformat conceptului menționat mai sus. Astfel, agențiile au creat un mediu favorabil în care autoritățile locale (atât la nivel de raioane, cât și la nivel de primării rurale și urbane) cooperează între ele, într-un mod care anterior nu a fost o practică răspândită în Republica Moldova. Acest lucru a putut fi observat atât în definirea obiectivelor și priorităților regionale (în cadrul CRD), cât și în informarea parteneriatelor pentru elaborarea propunerilor comune de proiect (înaintate de mai multe raioane sau primării). Acestea au reprezentat primele exemple de cooperare inter-comunală, și de identificarea economiilor de scară și externalităților (efectul „spillover”) în furnizarea serviciilor publice. Această practică este una din cele mai bune soluții pe termen mediu pentru sistemul administrativ-teritorial fragmentat din Moldova, unde administrația locală slabă ar trebui în mod normal să consolideze resursele sale limitate pentru a fi mai eficientă în furnizarea serviciilor publice.

Atribuirea MDRC a funcțiilor de formulare, management și implementare a politicii de dezvoltare regională are atât avantaje, cât și neajunsuri. În țările dezvoltate, accentul intervențiilor de dezvoltare regională este de multe ori pe măsurile soft (cum ar fi dezvoltarea competențelor, promovarea eficienței în afaceri, atragerea de investiții străine, creșterea competitivității, etc.). Acest accent se datorează nivelului ridicat de dezvoltare a infrastructurii fizice. În țările în tranziție, de obicei, trebuie să fie asigurat un echilibru strategic între investițiile în infrastructură și măsurile soft, întrucât investitorii sunt, desigur, mai puțin dispuși să vină în zonele cu infrastructură slab dezvoltată. MDRC este responsabil pentru coordonarea unei părți considerabile

din investițiile în infrastructură, ceea ce aduce eficiență în procesul de implementare a politicii de dezvoltare regională. Principalul neajuns al MDRC pare a fi faptul că, fiind în principal un minister tehnic, acesta nu are o tradiție înrădăcinată în dezvoltarea politicilor și nu a fost anterior implicat într-o măsură considerabilă în exerciții de coordonare a politicilor (cum ar fi comisiile inter-ministeriale de coordonare a politicilor). Dezvoltarea capacităților de coordonare și formulare a politicilor este destul de importantă, întrucât MDRC trebuie să elaboreze documente de planificare strategică a dezvoltării regionale la nivel național, coordonându-le cu alte ministere și agenții guvernamentale, precum și să le prezinte pentru aprobare CNCDR, pentru care îndeplinește funcțiile de secretariat. În ceea ce privește rolul ADR-urilor în dezvoltarea regională a sectorului privat, după cum se arată în tabelul 2.1, experiența din 2010 atestă un rol mai puțin semnificativ al inițiativelor regionale care promovează sectorul privat în regiuni.

Tabelul 2.1 Numărul propunerilor de proiect înaintate ADR în 2010, pe priorități

Prioritate	Numărul proiectelor înaintate ADR			Total
	Centru	Nord	Sud	
Infrastructura fizică	26	16	18	60
Dezvoltarea sectorului privat	2	9	2	13
Mediul înconjurător și turism	17	11	9	37
<i>Total</i>	45	36	29	110

Notă: Pentru ADR Centru numai proiectele care au trecut verificarea administrativă au fost incluse
Sursa: pagini web ale ADR: www.adrcentru.md, www.adrnord.md, www.adrsud.md

Tabelul 2.2 Populația medie a municipalităților în statele membre ale EU + Moldova în 2009 (locuitori)

Marea Britanie	151,110
Danemarca	56,040
Lituania	55,965
Irlanda	38,975
Olanda	37,280
Portugalia	34,485
Suedia	31,790
Bulgaria	29,015
Letonia	19,205
Belgia	18,180
Polonia	15,380
Finlanda	15,265
Grecia	10,870
Slovenia	9,630
Italia	7,395
România	6,760
Germania	6,655
Malta	6,060
Estonia	5,910
Spania	5,620
Media UE27	5,530
Luxemburg	4,215
Austria	3,540
Ungaria	3,160
Moldova	2,850
Slovacia	1,870
Franța	1,750
Cehia	1,670
Cipru	1,510

Sursa: Dexia, *EU autorități sub-naționale: ediția 2009/2010 și estimările autorilor*

Aceste rezultate în mare parte pot fi explicate de specificul apelului pentru propuneri din 2010. În primul rând, ADR-urile nou create au devenit operaționale numai la începutul lunii martie 2010, și atunci când a fost lansat primul apel pentru propuneri de proiecte (mai 2010), nu a fost suficient timp pentru formarea parteneriatelor și coordonare adecvată cu alți actori care contribuie la dezvoltarea sectorului privat (în special Organizația pentru Dezvoltarea sec-

torului ÎMM, care are un statut instituțional similar cu cel al ADR-urilor și care a fost creată de Ministerul Economiei). În al doilea rând, autoritățile locale, care sunt parteneri principali ai ADR în regiunile de dezvoltare, nu pot contribui semnificativ la dezvoltarea ÎMM-urilor, deoarece ele au competențe limitate și sunt supuse anumitor restricții în ceea ce privește instrumentele disponibile pentru facilitarea dezvoltării economice locale.

În general, în Moldova capacitatea de abordare a priorităților ce decurg din procesul de integrare europeană la nivel regional este mai avansată decât în comparație cu orice altă țară din Parteneriatul Estic sau chiar cu țările care fac parte din PEV. Cu toate acestea, trebuie să fie depuse eforturi suplimentare în ceea ce privește responsabilitatea financiară și transparența în activitatea ADR-urilor.

Administrația publică locală

Moldova are un sistem al administrației publice locale extrem de fragmentat, care constă din circa 900 municipii, din care 88% au mai puțin de 5000 de locuitori. Al doilea nivel cuprinde 32 de raioane, care sunt, de asemenea, mici, în comparație cu media UE. Capacitatea autorităților locale de a îndeplini sarcini legate de integrarea europeană sunt în mod semnificativ subminate de nivelurile foarte scăzute de descentralizare fiscală și financiară, precum și de o concentrare enormă a activității economice în capitală. Întrucât majoritatea administrațiilor locale dispun de resurse financiare limitate pentru a stimula dezvoltarea economică locală, o sursă importantă pentru facilitarea dezvoltării la nivel local sunt proiectele susți-

nute de donatori, UE fiind cel mai mare din ei. Problemele capacităților și nevoilor autorităților locale reprezintă un subiect important, întrucât în prezent majoritatea donatorilor încearcă să găsească un echilibru echitabil în privința intervențiilor lor de dezvoltare la nivel de administrație locală și centrală. Principalii factori care diminuează capacitatea autorităților locale din Republica Moldova de a contribui la procesul de integrare europeană sunt prezentate în Avizul Comitetului Regiunilor al UE (CoR)³⁴. Astfel, se observă că: "lipsa unui management autonom sistematic și robust al finanțelor locale reduce în mod inevitabil capacitatea autorităților locale și regionale de a-și asuma responsabilitatea deplină pentru gestionarea fondurilor europene, care necesită capacități administrative și de planificare adecvate și fonduri suficiente pentru a acoperi contribuția financiară locală". De asemenea, este subliniat faptul că, în ceea ce privește rolul tot mai mare al programelor destinate comunităților locale și regionale din țările vecine ale UE, consolidarea autonomiei financiare a autorităților locale este o parte esențială a procesului de identificare a soluțiilor pentru problemele comune prin intermediul cooperării regionale și transfrontaliere între autoritățile locale și regionale din UE și Republica Moldova". Un alt aspect menționat în avizul CoR este faptul că autoritățile locale și regionale din Moldova nu sunt în mod oficial consultate și implicate în negocierile privind noul Acord de Asociere între Republica Moldova și UE.

Administrațiile locale cu un buget mic, în comparație cu numărul de locuitori, nu au întreaga gamă de instrumente necesare pentru

elaborarea cererilor pentru proiectele finanțate de UE. Să ne uităm la exemplul specific al Programului Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013, finanțat de UE. Pentru a fi eligibile pentru acest program, autoritățile locale trebuie să elaboreze proiecte cu un buget de 100.000 - 3.000.000 de euro. Dată fiind cerința de co-finanțare de 10%, multe administrații locale nu ar fi în stare să prezinte, de exemplu, o propunere de un proiect de 1,5 milioane Euro, întrucât în aproximativ jumătate din localități bugetul anual este mai mic decât cele 150.000 de euro necesare pentru co-finanțare. Mai mult decât atât, contribuția în natură nu pot fi tratată în calitate de co-finanțare, astfel lăsând pe autoritățile locale să se bazeze exclusiv pe resursele lor financiare. Deseori, capacitatea de absorbție a administrației publicelocale este bazată doar pe o legătură mai bună cu centrul raional, drumuri naționale sau comunicații (Internet), decât pe strategii eficiente de dezvoltare locală. Rezultatele sondajului oferite în Tabelul 2.3 de mai jos confirmă faptul că co-finanțarea rămâne cea mai dificilă problemă. Răspunsul nr. 3 este, de asemenea, legat de co-finanțare, pentru că, în cele mai multe cazuri, din cauza resurselor bugetare limitate, autoritățile locale apelează la populație, în scopul de a colecta sumele necesare pentru co-finanțarea proiectelor în comunitățile lor.

³⁴ Opinion of the Committee of the Regions on 'The implementation of the European neighbourhood policy and in particular the Eastern partnership initiative: modernisation, reforms and administrative capacity of the local and regional authorities of the Republic of Moldova' (own-initiative opinion) (2011/C 15/09), Official Journal of the European Union, 18.1.2011

Tabelul 2.3 Ce probleme ați avut în privința cofinanțării proiectelor aprobate? (răspunsuri multiple)

	% de cazuri
1. Întârzieri în transferuri financiare	25.0%
2. Nu am fost capabili să identificăm personalul pentru echipa de implementare	25.0%
3. Pasivitatea locuitorilor comunității	65.6%
4. Resursele pentru co-finanțare nu au putut fi identificate	50.0%
5. Niciuna din cele de mai sus	6.3%

Sursa: Sondajul efectuat de către autori în rândurile reprezentanților autorităților locale

Așa cum se arată în sondajul efectuat pentru această cercetare, majoritatea administrațiilor locale nu au experiența de cooperare inter-municipală. Astfel, 71.8 la sută din respondenți chestionați au că declarat comunitatea lor nu este parte a vreunui consorțiu care ar putea implementa un proiect comun. Același sondaj (Tabelul 2.4) arată domeniile care, în opinia autorităților locale, sunt prioritare atunci când caută surse externe de finanțare: alimentarea cu apă, colectarea și gestionarea deșeurilor și reabilitarea infrastructurii drumurilor. Aceste trei domenii de intervenție sunt cele mai sensibile din punct de vedere al economiilor de scară – cu cât mai mulți beneficiari, cu atât sunt mai mici costurile de funcționare. Astfel, un domeniu critic pentru intervenții este creșterea capacității de cooperare inter-comunală prin susținerea proiectelor regionale elaborate în comun de mai multe municipalități și perfecționarea cadrului legal pentru a facilita cooperarea eficientă între administrațiile locale.

Tabelul 2.4. Ce fel de proiecte considerați că trebuie implementate în comunitatea dumneavoastră?

	Prima alegere	A doua alegere	A treia alegere
1. Alimentarea cu apă și canalizare	71,1	18,4	10,5
2. Alimentarea cu gaze naturale	32,3	38,7	29
3. Reabilitarea/ construcția drumurilor	73,7	26,3	
4. Probleme de mediu înconjurător și de amenajare a teritoriului	41,7	36,1	22,2
5. Managementul deșeurilor	47,2	36,1	16,7
6. Repararea clădirilor instituțiilor de învățământ	40	37,1	22,9
7. Activități culturale	12,1	36,4	51,5
8. Participarea cetățenilor în soluționarea problemelor comunității	58,8	23,5	17,6
9. Crearea centrelor de tineret	32,4	50	17,6
10. Înființarea centrelor de îngrijire pentru persoane în vârstă	21,2	51,5	27,3
11. Modernizarea sectorului de agricultură	36,4	42,4	21,2

Sursa: Sondajul efectuat de către autori în rândurile reprezentanților autorităților locale

O altă problemă este numărul limitat de personal disponibil în cadrul administrațiilor locale (variind între 4 - 11 unități, în funcție de număr de locuitori). Întrucât resursele financiare sunt limitate, nu există nici o îndoială că resursele umane reprezintă un element-cheie pentru capacitatea guvernelor locale de a elabora propuneri de proiecte, precum și pentru capacitatea lor de a le implementa. În cele mai multe cazuri, resursele umane au o experiență

limitată în elaborarea propunerilor de proiecte cu luarea în considerație a economiilor de scară (de exemplu, cooperarea cu alte administrații locale). Din 39 primari intervievați în cadrul acestui studiu, doar patru au declarat că primăria lor are un angajat care se ocupă anume de elaborarea propunerilor de proiecte, în timp ce în nouă cazuri un angajat existent cumulează funcția sa principală cu această sarcină (Tabelul 2.5). Deși multe administrații locale pot utiliza fonduri extrabugetare, în scopul de a angaja personalul care lucrează pe elaborarea propunerilor de proiect și probleme de integrare europeană, cele mai multe nu își pot permite acest lucru.

Tabelul 2.5. Cine vă ajută să elaborați propuneri de proiect?

	Nr.	%
1. Un funcționar public angajat special în acest scop	4	10.3
2. Un funcționar public care cumulează funcția de elaborarea propunerilor de proiecte	9	23.1
3. O companie de consultanță contractată	2	5.1
4. Membrii activi ai comunității noastre (profesori, etc.)	9	23.1
5. O organizație internațională (donator)	4	10.3
6. Cooperăm cu ONG-uri locale	8	20.5
7. Cooperăm cu ONG-uri naționale	2	5.1
8. Cooperăm cu ONG-uri internaționale	1	2.6
Total	39	100.0

Sursa: Sondajul efectuat de către autori în rândurile reprezentanților autorităților locale

După cum arată sondajul, există puține cunoștințe de limba engleză, care, în cele mai multe cazuri este limbă obligatorie pentru propuneri de proiecte și documentele suplimentare (Tabelul 2.7). Acest lucru mărește timpul necesar pentru a elabora o propunere și diminuează în mod semnificativ calitatea sa, pentru că autoritățile locale nu sunt capabile să verifice tradu-

cerile oferite de agenții specializate. Așa cum se arată în tabelul 2.6, lipsa de personal calificat, urmată de un nivel scăzut de participare a cetățenilor sunt considerate de către reprezentanții autorităților locale principalele obstacole în implementarea proiectelor europene. Un sondaj similar efectuat în România, în peste 3000 de primării, arată o legătură directă între disponibilitatea resurselor umane, specializate în accesarea fondurilor UE, și rata de succes în finanțarea propunerilor de proiect înaintate. 76% din valoarea totală a finanțării de proiecte aprobate pentru primării a fost obținută de către autoritățile locale care au personalul specializat.³⁵

Tabelul 2.6 Care sunt obstacolele principale pentru implementarea proiectelor europene? (răspunsuri multiple)

	% de cazuri
1. Perioada lungă de implementare	42.1%
2. Birocrație	42.1%
3. Lipsa personalului calificat	84.2%
4. Lipsa inițiativei din partea populației	73.7%

Sursa: Sondajul efectuat de către autori în rândurile reprezentanților autorităților locale

Tabelul 2.7. Câți angajați ai primăriei vorbesc engleza la nivel satisfăcător?

	Nr.	%
Niciunul	23	59.0
1-2 angajați	10	25.6
3-4 angajați	4	10.3
Mulți	2	5.1
Total	39	100.0

Sursa: Sondajul efectuat de către autori în rândurile reprezentanților autorităților locale

³⁵ A. Toth, C. Dărășteanu, D. Tarnovschi, Autoritățile locale față în față cu fondurile europene, Fundația Soros România, București, 2010, p. 37

Problema fragmentării se aplică și la al doilea nivel al administrației publice locale - raioane. Statisticile disponibile arată că raioanele mici au cheltuieli administrative mai mari (și, astfel, mai puțin eficiente), pe cap de locuitor. Unele raioane au personal specializat în elaborarea proiectelor, cu toate acestea, o secțiune special concepută care urmează să fie axată pe aceste probleme nu este prevăzută în regulamentul-cadru pentru aparatul președintelui raionului. Cele mai multe direcții în cadrul administrației raionale sunt tratate ca subdiviziuni subordonate ministerelor respective. Aproape toate raioanele au propriile strategii de dezvoltare, aprobate de către consiliile raionale, deși nu există un proces adecvat de monitorizare și evaluare a implementării lor. În general, administrația raionului are mai mult un rol de reprezentare, deoarece nu oferă nici un serviciu public specific, spre deosebire de primul nivel al autorităților locale. Deși în unele raioane există o capacitate semnificativă în cadrul Direcției de Economie, aceasta nu este utilizată la maxim. Administrația raionului are instrumente și competențe limitate în ceea ce privește atragerea investițiilor. Acest lucru se datorează în mare parte concentrării mari a activităților economice, a celor mai calificate resurse umane și a celei mai performante infrastructuri în Chișinău.

Intențiile de a implementa reforma de descentralizare au fost anunțate în Programul de Activitate al Guvernului format de Alianța pentru Integrare Europeană. Majoritatea problemelor menționate mai sus sunt abordate prin proiectul Strategiei de descentralizare, recent finalizat cu sprijinul donatorilor. Acesta este principalul document de politici în domeniul reformei administrației publice locale care de-

termină mecanismele naționale cu privire la descentralizare și se bazează pe conceptul prezentat de către Legea privind descentralizarea administrativă, aprobată în decembrie 2006. Acțiunile prioritare în cadrul proiectului de Strategie, care ar putea fi aprobat până la sfârșitul anului 2011, relevă un program destul de ambițios de descentralizare, însă nu oferă o soluție explicită problemei sensibile de consolidare teritorială.

Concluzii și recomandări

În ceea ce privește instituțiile de dezvoltare regională, pe lângă continuarea eforturilor investite în consolidarea capacităților instituționale, optimizarea componentelor de responsabilitate și transparență în activitatea lor, reprezintă o altă prioritate majoră. Acest obiectiv ar putea fi atins printr-o separare clară a funcțiilor de management, monitorizare și control ale ADR-urilor.

În conformitate cu cele mai bune practici utilizate în cadrul programelor PHARE, o astfel de separare este realizată printr-o separare structurală internă adecvată și o repartizare clară a responsabilităților între angajații instituției. De exemplu, același angajat nu poate desfășura în același timp activități diferite, dacă acestea pot genera conflicte de interese. O astfel de practică ar fi destul de dificil de implementat în ADR-uri din Republica Moldova, din cauza personalului lor limitat (deși majorat de la 5 la 12 persoane în 2011), care de multe ori trebuie să se ocupe simultan de mai multe sarcini. O altă practică este aplicarea așa-numitului principiu de "patru ochi", conform căruia cel puțin două persoane trebuie să asiste la o activitate, să aprobe sau să verifice un document, înainte ca acesta să părăsească instituția. Cât privește separarea internă

a competențelor, ar putea fi luate în considerare următoarele măsuri:

- Separarea procesului de licitație/achiziții de activitățile de contractare;
- Separarea procesului de autorizare a plăților de procesul efectiv de achitare;
- Asigurarea controlului ex-ante a operațiunilor în etapele de licitație, contractare și implementare, care ar trebui să fie efectuate de către personalul specializat, care nu este implicat în activitățile controlate.

O soluție care ar consolida transparența și responsabilitatea ADR-urilor, odată ce importanța lor crește, este crearea unui Consiliu de Administrație (sau Consiliul Director), care ar supraveghea activitățile lor. În practică, Consiliul de Administrație este adesea format din reprezentanți ai tuturor, sau cel puțin ai celor mai importanți, „acționari” sau actori regionali. Este recomandabil ca acesta să includă membri ai CRD, inclusiv cei care vin din sectorul privat sau al ONG-urilor, dar, de asemenea, și reprezentanți ai universităților regionale și altor actori regionali importanți interesați. ADR-urile ar trebui să raporteze membrilor acestui consiliu, iar personalul ar fi invitat să prezinte rapoarte privind progresele înregistrate în diferite domenii. Această soluție ar face cel mai probabil CRD-urile să se simtă mai bine implicate și legate de activitățile ADR-urilor, întrucât în prezent CRD-urile se întrunesc doar trimestrial.

În ceea ce privește autoritățile locale, așa cum se observă din analiza, acele municipalități care au deja suficiente capacități administrative și financiare (de exemplu, sunt suficient de mari pentru a avea resurse bugetare și de personal calificat) au cele mai mari șanse de a fi principalii beneficiari ai eforturilor de integrare europeană. De asemenea, tot ele au cele mai mari șanse de

a fi în stare să înainteze propuneri de proiecte de succes pentru finanțarea din partea UE. Cu toate că recomandările ar include în mod clar consolidarea capacităților operaționale ale autorităților locale (instruirea și majorarea numărului de personal, simplificarea procedurilor administrative care ar putea provoca întârzieri în implementarea proiectelor, facilitarea unui acces mai mare la informații cu privire la oportunitățile de finanțare), cea mai mare realizare ar fi implementarea unei reforme comprehensive de descentralizare. Amalgamarea primăriilor mici, urmată de atribuirea mai multor competențe autorităților locale și de descentralizarea fiscală va consolida în mod firesc capacitățile lor de a facilita dezvoltarea economică locală și de a forma parteneriate eficiente pentru transpunerea politicilor de integrare europeană la nivel local.

CAPITOLUL 3. EVOLUȚIA ATITUDINILOR PRO-UE ÎN RÂNDURILE POPULAȚIEI, AUTORITĂȚILOR CENTRALE ȘI LOCALE

Olesea Cruc

Este dificil de prezis modul în care majoritatea actualelor state membre ale UE ar fi aderat la UE fără o susținere publică pozitivă și permanentă în încurajarea procesului de integrare. Opinia publică pozitivă poate fi foarte importantă pentru autorități în eforturile lor de a accelera conectarea instituțională a țărilor lor la Uniunea Europeană. Cu toate acestea, dacă este negativă, opinia publică poate acționa ca un oponent influent atunci când se confruntă cu discrepanțele între faptele percepute și promisiunile aferente. După finalizarea Planului de Acțiuni UE-RM în 2008 și până în prezent, Republica Moldova nu a reușit să finalizeze negocierile cu UE în ceea ce privește semnarea Acordului de Asociere. Unul dintre obiectivele acestui capitol este de a analiza evoluția atitudinilor, percepțiilor și preocupărilor populației Republicii Moldova cu privire la procesul de integrare în UE și pentru a identifica schimbările care au avut loc în opinia publică în această perioadă din 2008 încoace.

Informarea cu privire la progresele și schimbările anticipate sunt cuvintele-cheie în contextul nevoii de comunicare și cooperare între autoritățile publice și societate. Se poate menționa faptul că mai ales în ultimii ani, instituțiile guvernamentale au fost deschise pentru cooperarea cu societatea civilă, în special în ceea ce privește structurile de consultanță, strategii de comunicare și forumuri consultative, la care actorii interesați pot participa. În același timp,

autoritățile locale, care reprezintă o legătură importantă între populația și autoritățile naționale, au fost lăsate în afara acestui proces de informare/consultativ și măsurarea cunoștințelor și capacităților de a îndeplini cerințele UE, atunci când vine momentul, prezintă un mare interes. Prin urmare, un obiectiv important al acestui raport este de a evalua atitudinile autorităților publice locale și ale instituțiilor centrale, responsabile cu politici sectoriale de integrare europeană.

Având un rol așa de important în procesul de integrare europeană, autoritățile centrale, precum și administrația locală, servesc drept canal de comunicare cu populația. În acest sens, interesul nostru științific se referă la identificarea așteptărilor autorităților locale și centrale în ceea ce privește procesul de integrare în UE, în comparație cu cele exprimate de către populația țării.

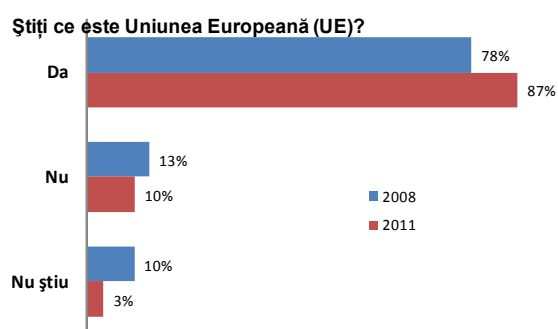
Toate obiectivele menționate mai sus au fost evaluate prin organizarea unui sondaj de opinie a populației generale și analiza calitativă (prin interviuri structurate) a autorităților publice centrale și locale.

Evoluția atitudinilor față de UE în rândurile populației Republicii Moldova

Analiza evoluției atitudinilor UE în rândurile populației Republicii Moldova a fost

efectuată prin compararea datelor colectate în 2008³⁶ și în 2011³⁷, folosind aceeași metodologie și setul de întrebări similare. Punctele-cheie ale studiului se referă la cunoștințele despre UE, nivelul de interes în UE, votul pentru aderarea la UE și NATO, surse de informare despre UE, imaginea percepută a RM în UE și a UE în rândurile populației din Moldova, evaluarea posibilității aderării a RM în UE.

Fig.3.1. Cunoștințele despre UE

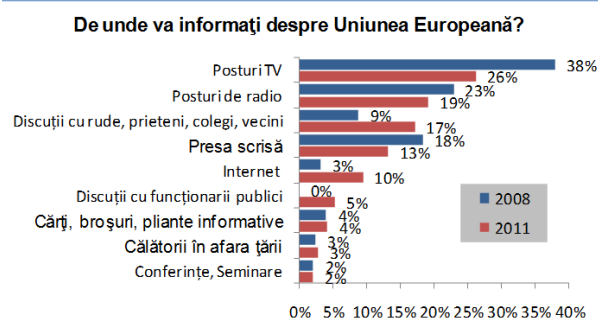


Se atestă o creștere a ponderii populației care afirmă că ei știu ce este UE. Comparativ cu datele din 2008, această pondere a crescut cu 9% (78% în 2008 și 87% în 2011). De asemenea, procentul de respondenți care au declarat că nu știu despre UE a scăzut ușor, precum și rata de NR pentru această întrebare (fig.3.1). Pe baza acestor rezultate, este important de menționat că această îmbunătățire se datorează volumului mai mare de informații cu privire la UE în mass-media. Această ipoteză este confirmată și de răspunsurile la întrebarea cu privire la sursele de informare despre UE. Astfel, cetățenii confirmă faptul că TV și radio sunt sursele primare de informații despre UE (38% și 23%). În doar 3 ani de la ultimul sondaj, se pot observa schimbări importante în ponderea populației care sunt informată de mass-media: posturi TV (o creștere de 12%), Internet (7%) și posturi de radio (4%).

36 Raport asupra studiului de evaluare a percepției publice privind procesul de integrare europeană și implementare a planului de acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova, IDIS „Viitorul”, 2008

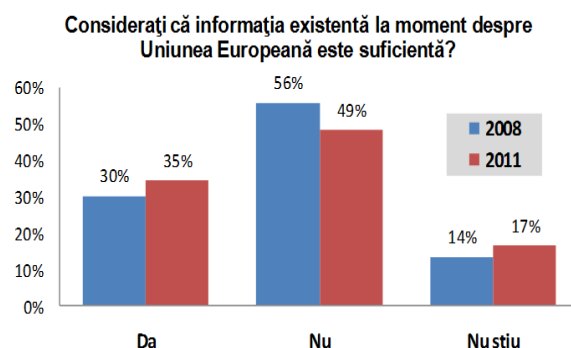
37 Sondaj IDIS Viitorul

Fig. 3.2. Surse de informații despre UE



De asemenea, de mare importanță pare a fi comunicarea cu rudele, colegii și vecinii (9% în 2008 și 17% în 2011). Este evident că fluxurile de migrație contribuie semnificativ la schimbul de informații cu privire la țările UE, fiind utilizate chiar mai mult decât presa scrisă sau Internet. Cu toate acestea, presa scrisă rămâne o sursă de informații importantă (13%), dar, totodată, înregistrează o scădere cu 5%. Preferințele cetățenilor includ și informațiile distribuite prin intermediul publicațiilor diverse/broșurilor (4%), călătoriilor (3%), precum și conferințelor și seminarelor (2%). Birourile autorităților locale au fost menționate de 5% din respondenți³⁸. Trebuie remarcat faptul că autoritățile publice locale apreciază nivelul de încredere a cetățenilor Republicii Moldova în UE, ca fiind unul înalt, 9 din 39, sau mediu (29 resp.).

Fig. 3.3. Nivelul de informare despre UE

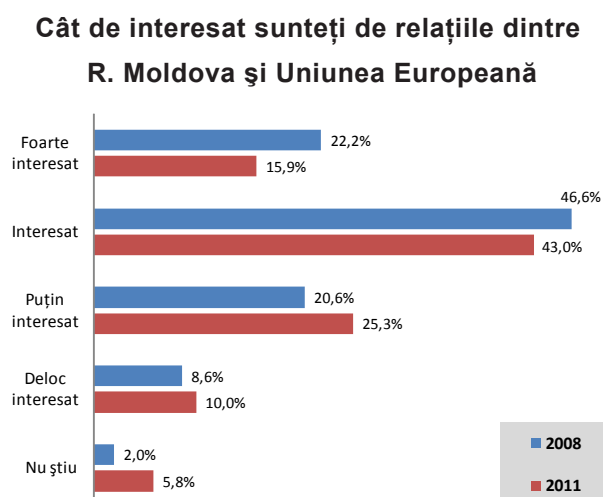


Chiar dacă există o gamă largă de surse de informații folosite de către cetățeni pentru a obține informații cu privire la relația RM cu

38 În 2008 această variantă de răspuns nu a fost inclusă în chestionar

UE și un nivel crescut de cunoștințe generale despre UE, cei mai mulți din ei consideră că informațiile existente sunt insuficiente (49%). Comparativ cu datele din 2008, acest procent s-a îmbunătățit, cu doar 7%, în ciuda majorării volumului de fonduri și intensificării eforturilor de a aduce Europa mai aproape de cetățenii Republicii Moldova. Astfel, doar o treime din respondenți consideră că nu există suficiente informații despre UE, și 17% poate oferi un răspuns la această întrebare, care ar putea indica faptul că aceasta este ponderea populației care nu sunt interesată deloc de acest subiect.

Fig.3.4 Nivelul de interes față de relațiile între RM și UE

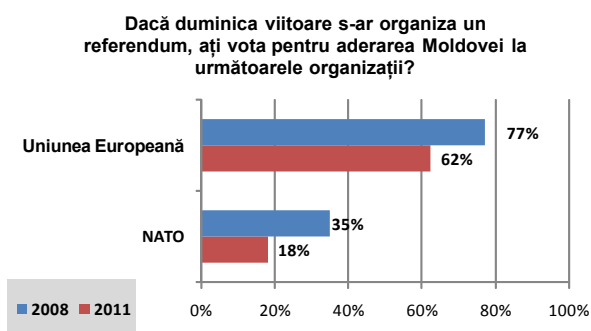


În scopul de a evalua atitudinile populației din Moldova față de UE, respondenții au fost rugați să menționeze dacă au fost interesați și de relațiile Republicii Moldova cu UE. Un fapt pozitiv este că aproape 60% din respondenți sunt interesați în UE și în relațiile sale cu Republica Moldova. Cu toate acestea, este alarmant faptul că în comparație cu anul 2008, acest interes a scăzut. Astfel, procentul celor care sunt "foarte interesați", a scăzut cu 6%, iar celor "interesați" - cu 3%. De asemenea, procentul de populație cu un nivel de interes limitat a crescut de la

20,6% în 2008 la 25,3% în anul 2011. Fiecare al zecelea respondent nu este interesat în relațiile RM-UE (fiecare al optulea în 2008). De asemenea, numărul de NR în privința acestei probleme a crescut. Astfel, se poate concluziona că, chiar dacă se acordă o mare atenție aspectelor legate de UE (58,9%), nivelul de interes față de UE a scăzut.

Datele colectate nu ne permit să facem o concluzie în ceea ce privește cauza sau impactul acestei scăderi a interesului cetățenilor față de relațiile între Republica Moldova și UE, dar în mod sigur aceasta a influențat și opinia populației privind aderarea la UE, care rămâne pozitivă, dar înregistrează o scădere semnificativă de 15%, comparativ cu 2008.

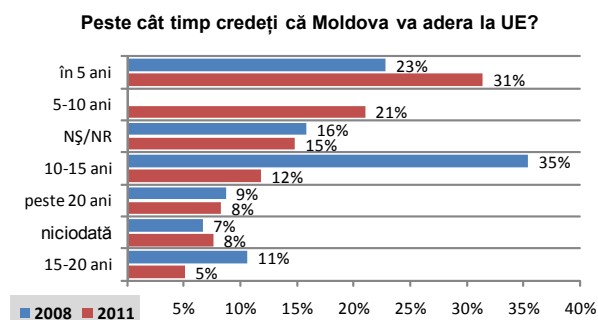
Fig. 3.5. Votul pentru aderarea la UE și NATO în cazul unui referendum



În conformitate cu nivelul scăzut de interes față de UE, se poate observa o anumită oboseală, după o creștere constantă a atitudinilor pro-UE în ultimii ani. Această oboseală poate fi observată și în evoluția opiniilor cu privire la aderarea la UE. În cazul unui referendum (fig.3.5), 62,3% (77% în 2008) ar vota pentru aderarea Republicii Moldova la UE, în comparație cu 18% (34,9% în 2008), care ar vota pentru NATO. În ambele cazuri, dorința de a adera la aceste organizații a scăzut semnificativ, comparativ cu 2008. Există un număr mare de

respondenți care nu au decis, 14% în cazul UE (29% - NATO), și NR (6% și 11%, respectiv). Este de remarcat faptul că această atitudine este strâns legată de vârsta respondenților, în special, în cazul UE, și mai puțin în cazul NATO. Astfel, printre cei care ar vota în favoarea aderării la UE, numărul este cu 7% mai mare în rândul tuturor categoriilor de vârstă, cu excepția celei care reprezintă persoane de 60 de ani și peste. Datele colectate nu oferă posibilitatea de a estima cu exactitate cauzele acestei scăderi a atitudinilor pozitive, dar pot fi cu siguranță asociate cu dezbaterile existente, privind efectele pozitive, și mai ales, negative ale aderării la UE. Se poate estima că euforia inițială în privința aderării la UE a trecut și populația Republicii Moldova își exprimă opiniile într-un mod mai realist.

Fig. 3.6. Opinii privind aderarea RM la UE

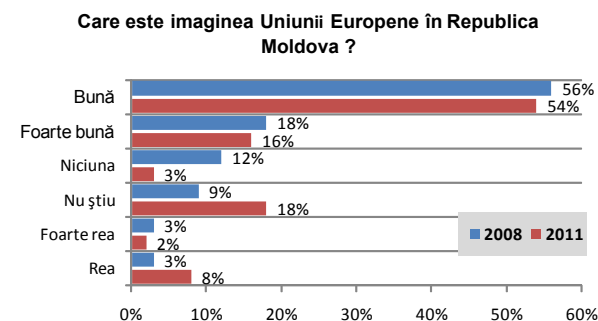


Observăm că scăderea în atitudini favorabile față de aderarea la UE nu este reflectată în opinii cu privire la calendarul de aderare a RM la UE. După toate eforturile depuse de autoritățile moldovenești, aderarea la UE pare a fi mai aproape pentru populația decât cu 3 ani în urmă, când a avut loc ultimul sondaj. Pondere respondenților care consideră că următorii 5 ani este perioada cea mai potrivită, pentru ca acest eveniment să aibă loc, este destul de semnificativă (31%) și a crescut cu 8%. Alte 21% consideră că aderarea la UE este posibilă în următorii 5-10 ani³⁹. Aproximativ 5% consideră

39 În 2008 această variantă de răspuns nu a fost inclusă în chestionar

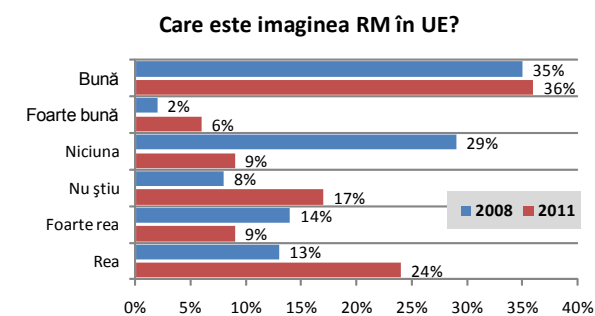
că aderarea RM la UE ar putea avea loc în următorii 15-20 ani, și aproximativ 8% susțin că RM niciodată nu va adera la UE.

Fig. 3.7. Imaginea UE în RM



Dacă e se comparăm procentul de persoane care au evitat să se pronunțe în privința aderării, poate fi remarcat faptul că o cincime din populație nu au nici o opinie în acest sens și că numărul acestora n-a scăzut în ultimii 3 ani. Aproximativ, același procent de 18% din respondenți au evitat să ofere un răspuns privind imaginea UE în Republica Moldova sau imaginea RM în UE. În același timp, imaginea Uniunii Europene în Republica Moldova este destul de bună (54%) sau foarte bună (16%), cu o scădere nesemnificativă de 2% în ambele cazuri, față de anul 2008. Numai o treime din populație crede că imaginea Moldovei în Europa este pozitivă.

Fig. 3.8. Imaginea RM în UE



Opinia publică este destul de auto-critică în ceea ce privește imaginea RM în UE. Modul în care respondenții consideră că RM este

apreciată în UE are o puternică influență asupra comportamentului și opiniilor lor față de integrarea europeană în general. Oamenii au tendința de a afișa rezistență la integrare într-un mediu ostil sau despre care toată lumea crede că este o amenințare reală la adresa identității individuale sau comune. Aproape 36% din respondenți consideră că RM are o imagine bună în UE. În schimb, procentajul respondenților, care apreciază imaginea RM în UE ca fiind una "rea", a crescut de la 13% la 24%. Doar 2% consideră că RM are o imagine foarte bună în UE, iar 9% cred că RM nu are nici o imagine în UE.

Atitudinile administrației publice centrale și locale față de integrarea în UE

Atât autoritățile locale, cât și centrale, consideră că integrarea Moldovei în Uniunea Europeană este o prioritate importantă. Mai mult de 90% din cei intervievați în rândul autorităților locale și-au exprimat convingeri puternice în această privință. Jumătate dintre ei consideră că autoritățile moldovenești depun eforturi active și suficiente pentru a sprijini procesul de integrare în UE. În același timp, jumătate dintre autoritățile centrale intervievate parțial nu sunt de acord cu declarația că integrarea Republicii Moldova în UE este o prioritate importantă. Este posibil ca din cauza unei astfel de impresii, așteptările lor, în ceea ce privește perioada de timp necesară pentru ca Republica Moldova să devină membră a UE, au fost mai puțin optimiste, decât cele exprimate de către cetățeni. Astfel, mai mult de jumătate dintre respondenți consideră că va fi nevoie de o perioadă mai mare de 10 ani. Cei șapte reprezentanți ai autorităților locale consideră că

aderarea RM la UE se va întâmpla între 5 și 10 ani. Așa cum se arată în secțiunea anterioară, o treime din populație consideră că aderarea la UE este posibilă în următorii 5 ani, în timp ce 21% consideră că aceasta se va întâmpla în următorii 5-10 ani.

Înțelegerea rolului său în procesul de integrare

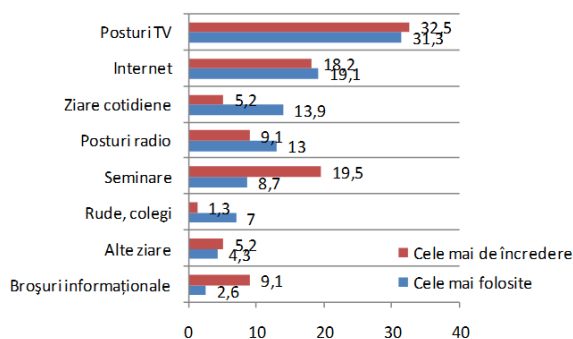
Conform Cartei Europene a Autonomiei Locale autoritățile locale au un rol important în procesul de integrare: 1) O mare parte din reglementările UE trebuie să fie implementate de către administrațiile locale, sau au un impact direct asupra lor; 2) ca autoritățile cele mai apropiate de cetățeni, ele trebuie să aducă Europa mai aproape de cetățenii lor, informându-i despre avantajele și, de asemenea, costurile procesului de integrare europeană; 3) Autoritățile publice locale ar trebui să fie beneficiari ai unor programe de care sprijină aderarea la UE.

Comparând responsabilitățile enumerate mai sus cu răspunsurile furnizate de către autoritățile locale intervievate ajungem la o concluzie importantă: autoritățile locale nu sunt informate și pregătite să-și îndeplinească rolul lor în procesul de integrare europeană. Astfel, aproape toate autoritățile locale recunosc responsabilitatea lor de educație și informare a populației în ceea ce privește procesul de aderare la UE. Nici una dintre autoritățile locale n-a menționat posibilitatea de a aplica pentru fondurile UE, în vederea sprijinirii procesului de aderare. De asemenea, nici una din cele 39 autorități locale intervievate n-a menționat rolul lor implementarea reglementărilor Uniunii Europene, considerând că aceasta este prerogativa administrației centrale și rolul lor se reduce doar la informarea cetățenilor despre cerințele legislative și de reglementare ale UE. Aceste convingeri ne demonstrează încă o dată că sistemul adminis-

trației locale este foarte centralizat și este necesar să fie accelerat procesul de descentralizare și consolidare a autonomiei locale.

Îndeplinindu-și responsabilitățile în ceea ce privește integrarea europeană, autoritățile locale ar trebui să fie informate cu privire la cunoștințele, atitudinile și nevoile populației în această privință. Astfel, 25 din 39 autoritățile locale intervievate consideră că populația este slab informată despre integrarea europeană, în timp ce sondajul efectuat arată că 87% din populație știe despre UE și 55% sunt foarte interesați să afle mai mult despre UE, și în jur de 60% - despre relațiile între UE și RM. Toate autoritățile centrale intervievate consideră că populația este prost informată cu privire la reformele care trebuie să fie implementate în contextul integrării RM în Uniunea Europeană.

Fig. 3.9. Surse de informații despre EU utilizate de către autoritățile locale, 2011



Pentru a-și îndeplini rolurile în procesul de integrare, autoritățile locale trebuie să fie informate cu privire la integrarea în UE. Numărul de surse de informare despre UE utilizate de către autoritățile locale formal este divers, dar aceasta nu e decât o aparență. Cel mai mare număr de respondenți în rândurile APL preferă să obțină informații de la televizor (31,3%), care indică faptul că acestea nu caută informații despre UE, ci doar le primesc din cauza atenției mass-media față de subiectul UE. A doua sursă de informații ca importanță este Internet.

În același timp, așa cum este descris în mai multe detalii în al doilea capitol al acestui studiu, din 39 APL intervievate, jumătate nu posedă engleza și nici mai mult de jumătate din funcționarii publici nu vorbesc engleza, prin urmare, toate informațiile pe care le pot accesa on-line sunt în limba română. Sursele de pe Internet, precum și posturile, TV nu numai sunt cele mai frecvent utilizate, dar, de asemenea, se bucură de cea mai mare încredere. Seminarele informative și broșurile mai mult se bucură de încredere decât sunt folosite, indicând niște puncte de intrare importante pentru autoritățile locale și ONG-uri.

Evaluarea propriilor capacități de implementare a reglementărilor UE

În scopul de a evalua capacitățile autorităților centrale (toate ministerele și Cancelaria de Stat), acestea au fost rugate să-și comunice opiniile prin interviuri semi-structurate.

Doar două din 16 autorități centrale intervievate se consideră mai puțin informate cu privire la rolul lor în implementarea funcțiilor sale în procesul de integrare în UE, în timp ce restul sunt destul de bine informați.

Potențialul pentru o mai mare implicare din partea reprezentanților diferitelor ministere nu este suficient de explorat, deoarece, din cei 16 intervievați, 11 consideră că rolul domeniului lor în implementarea obiectivelor de integrare UE ar putea fi mai mare.

În același timp, evaluarea lor proprie a nivelului de informare cu privire la reformele care trebuie să fie implementate pentru a îndeplini cerințele UE arată că acesta este considerat moderat.

Un aspect important este identificarea

obstacolelor care influențează negativ îndeplinirea funcțiilor sale legate de integrarea în UE. Astfel, fiecare al doilea interviuat a menționat lipsa de motivare adecvată, dar, de asemenea, și o repartizare neclară a responsabilităților între diferite departamente și chiar ministere. Acest lucru este oarecum confirmat de datele, conform cărora 90% dintre APL și APC interviuate consideră că instituția care trebuie să fie responsabilă de coordonarea procesului de integrare în UE la nivel național ar trebui să fie Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAEIE). Astfel, în prezent, MAEIE nu rezolvă problema de divizare clară a responsabilităților între diferite departamente și ministere. Aceasta confirmă, de asemenea, concluzia menționată în primul capitol referitor la necesitatea unui organism de coordonare a procesului de integrare în UE. Printre alte obstacole, reprezentanții autorităților centrale au menționat lipsa de inițiative din partea altor colegi, precum și lipsa de experiență și comunicarea limitată cu alte autorități centrale.

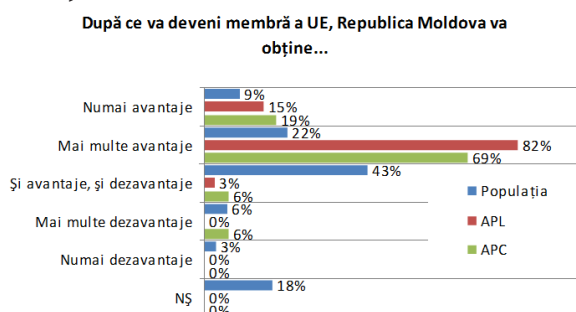
În același timp, APL interviuate consideră că printre obstacolele în calea integrării Republicii Moldova în UE se numără și capacitatea administrativă scăzută (atât la nivel central, cât și la nivel local), dar, de asemenea, și lipsa de resurse financiare și lipsa de voință politică.

Așteptările de la integrarea în UE

După cum se vede din figura de mai jos, autoritățile locale sunt cele mai optimiste cu privire la schimbările ce vor urma după integrarea Republicii Moldova în UE. Marea majoritate a autorităților locale interviuate consideră că, în urma integrării, Republica Moldova ar obține mai multe avantaje decât dezavantaje. Nimeni

din cei interviuați nu consideră că integrarea în UE ar putea aduce mai multe dezavantaje sau numai dezavantaje.

Fig. 3.10. Opinii privind avantajele și dezavantajele aderării la UE



Chiar dacă integrarea în UE ar trebui să ajungă la fiecare comunitate, opiniile autorităților locale cu privire la schimbările care vor avea loc în comunitățile lor sunt împărțite. Astfel, aproape jumătate dintre respondenți consideră că localitatea lor nu va fi deloc afectată. Cu toate acestea, 14 din 39 autorități locale consideră că localitatea lor va fi afectată în mod semnificativ. Fiecare a patra autoritate locală interviuată se așteaptă ca localitatea lor să fie afectată în mică măsură.

Așteptările pozitive ale autorităților locale pot fi împărțite în trei categorii. Schimbarea menționată de către toate autoritățile este oportunitatea de a atrage investiții și să contribuie la dezvoltarea economică locală și, prin urmare, la ocuparea populației locale și îmbunătățirea infrastructurii locale. Astfel de schimbări sunt direct legate de îmbunătățirea calității vieții și creșterea nivelului de trai. În cele din urmă, toate aceste schimbări, așa cum se așteaptă autoritățile locale, vor influența mentalitatea oamenilor și percepții generale despre viață.

Pe de altă parte, unele schimbări negative la care se așteaptă autoritățile locale se referă la un posibil dezechilibru economic și incapacitatea producătorilor locali de a concura cu producătorii străini. De asemenea, autoritățile

locale recunosc că economiile locale au competitivitate scăzută în multe zone și se așteaptă să întâmpine dificultăți odată cu introducerea standardelor europene.

Autoritățile centrale nu împărtășesc același entuziasm cu privire la schimbările care vor interveni odată cu integrarea în UE. Unele dintre autoritățile centrale interviewate chiar consideră că există mai multe dezavantaje decât avantaje, la care ar trebui să ne așteptăm după integrarea în UE. Integrarea Moldovei în UE va influența creșterea numărului de migranți moldoveni plecați în țările europene. În general, majoritatea autorităților centrale interviewate în continuare sunt de părere că integrarea în UE va aduce mai multe avantaje decât dezavantaje.

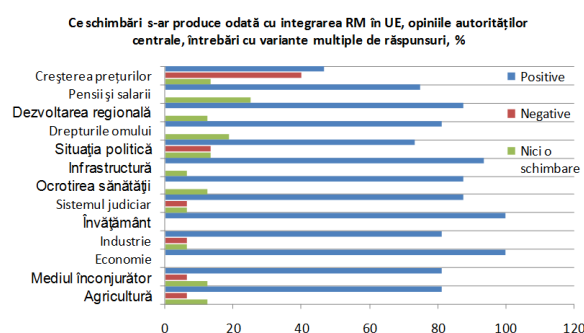
Cetățenii nu împărtășesc aceleași atitudini. Aproape jumătate dintre respondenți consideră că există avantaje, precum și dezavantaje, care vor apărea odată cu integrarea în UE. În total, ponderea răspunsurilor "numai avantaje" și "mai multe avantaje decât dezavantaje" este 31%. Din nou, numărul de persoane care nu știu la ce să se aștepte de la integrarea în UE este destul de semnificativ - 18%.

Domenii principale de transformare

După cum se arată în partea anterioară, autoritățile centrale se așteaptă la mai multe avantaje de la integrarea în UE, dar prevăd, de asemenea, și anumite dezavantaje. Chiar dacă, în general, schimbările pozitive sunt așteptate în toate domeniile legate de dezvoltarea țării noastre, există unele domenii în care autoritățile centrale prevăd posibilitatea evoluțiilor negative. Aceste domenii sunt "prețurile", "situația politică", "reforma justiției", "competitivitatea ramurilor", "agricultură" și "mediu". În domeniile de economie și educație, odată cu integrarea în UE, se așteaptă doar schimbări pozitive.

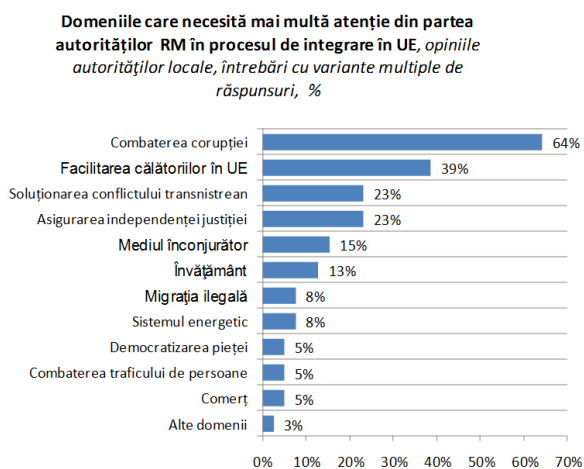
De asemenea, aceste două domenii, alături de "infrastructură", sunt considerate a fi domenii în care ar trebui să ne așteptăm la cele mai semnificative schimbări pozitive. În toate celelalte domenii, așa cum se arată în figura 3.11, autoritățile centrale se așteaptă la schimbări mai degrabă pozitive, dar cu posibilitatea de "nici o schimbare".

Fig.3.11 Schimbările așteptate în contextul integrării RM în UE



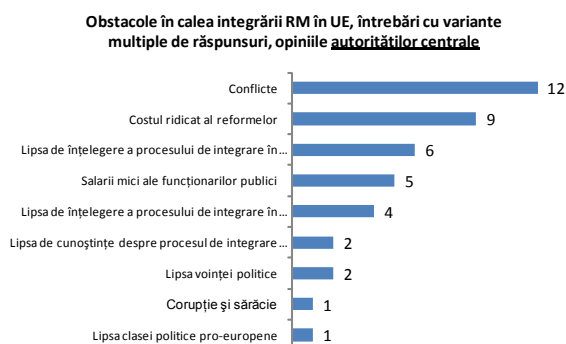
Chiar dacă Republica Moldova nu este stat membru al UE, ea beneficiază de asistență substanțială, în scopul de a îmbunătăți calitatea și implementa standardele UE într-o gamă largă de domenii. După ce au fost rugați să evalueze nivelul de sprijin financiar pentru Republica Moldova din partea Uniunii Europene, 12 din 16 respondenți din partea autorităților centrale au declarat ca sprijinul financiar acordat Republicii Moldova de către UE este semnificativ. În același timp, reprezentanții autorităților centrale nu consideră că costurile reformelor (inclusiv cele necesare pentru integrarea europeană a Republicii Moldova) în diferite domenii sunt acoperite într-o măsură suficientă de donatori. Astfel, autoritățile centrale prevăd o necesitate tot mai mare a susținerii financiare în vederea implementării reformelor, considerând că ar fi dificil de a obține succese în acest domeniu fără un sprijin suplimentar.

Fig.3.12 Domeniile în care este nevoie de o atenție specială din partea autorităților RM în contextual integrării în UE



În scopul de a evalua înțelegerea de către APL a reformelor necesare pentru integrarea în UE, li s-a adresat o întrebare similară cu privire la domeniile care au nevoie de o atenție specială din partea autorităților (fig.3.12). Astfel, opiniile autorităților locale în ceea ce privește domeniile care urmează să fie abordate în scopul de a facilita progresul în procesul de integrare europeană a Republicii Moldova sunt în primul rând corupție, și în al doilea rând - facilitarea liberei circulații în Uniunea Europeană. Două treimi dintre respondenții au menționat lupta împotriva corupției. La fel de importante sunt considerate necesitatea de a rezolva conflictul transnistrean, precum și independența justiției.

Fig.3.13 Obstacolele preconizate în calea integrării RM în UE



În același context, au fost evaluate obstacole în calea integrării Republicii Moldova în UE. Astfel, autoritățile locale și-au exprimat opiniile asupra importanței unor probleme, ca și în cazul întrebărilor cu privire la domeniile care au nevoie de o atenție specială din partea autorităților moldovenești: corupția și conflictul transnistrean. Resursele financiare reprezentă o altă problemă, care a fost confirmată, așa cum se arată mai sus, și de către autoritățile centrale. În opinia autorităților centrale, problema principală o reprezintă conflictele existente la nivel politic și costul ridicat al reformelor. Lipsa de înțelegere din partea populației în ceea ce privește integrarea în UE, este văzută ca un obstacol important, precum și salariile mici ale funcționarilor publici, implementatorilor principali ai reformei de integrare în UE.

După evaluarea atitudinilor din partea populației Republicii Moldova, autorităților centrale și locale față de procesul de integrare UE, putem trage unele **concluzii** importante:

În general, marea majoritate a populației Republicii Moldova știe despre Uniunea Europeană, cunoștințele lor constă în mare parte în impresii generale și vagi despre acest subiect. Atitudinile lor sunt formate preponderent de mass-media, utilizarea acestor resurse a crescut pe parcursul ultimilor trei ani. În aceste condiții, mass-media și societatea civilă trebuie să crească cerințele profesionale față de modul de prezentare a relațiilor Republicii Moldova cu instituțiile Uniunii Europene: preluarea și transmiterea informațiilor din surse oficiale, într-o formă de maxim interes și accesibilă pentru cetățeni.

Atitudinea cetățenilor față de Uniunea Europeană și aderarea la UE este destul de pozitivă, dar, măsurând atitudinile față de UE, se poate observa o anumită oboseală, după o perioadă de creștere constantă a atitudinilor pro-

UE în ultimii ani. În același timp, optimismul cu privire la posibila aderare la UE în următorii 5 sau 10 ani a crescut și, în mod clar, trebuie să fie direct legat de gradul de deschidere a UE față de Moldova și de realizările de pe plan extern ale autorităților moldovenești.

Totuși, în ciuda eforturilor de a aduce Uniunea Europeană mai aproape de poporul moldovenesc, există o parte constantă a populației, care nu exprimă nici un interes, sau nu este informată în privința subiectelor legate de Uniunea Europeană și integrarea europeană. Ei rămân în afara fluxului general și instituțiile publice din Republica Moldova trebuie să acopere într-un mod mai serios problemele ce țin de informarea adecvată și calitativă a cetățenilor cu privire la subiectul "perspectivei europene".

Evaluând atitudinile și așteptările autorităților locale și centrale în ceea ce privește procesul de integrare în UE, una dintre observații principale este că, în comparație cu atitudinile populației, atât autoritățile locale, cât și centrale, arată un angajament puternic față de integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană și o recunosc ca prioritate la toate nivelurile de administrare. Cu toate acestea, una dintre cele mai importante probleme este lipsa de înțelegere din partea autorităților locale în ceea ce privește rolul lor în procesul de integrare în UE, care este considerat în acest moment ca doar unul informativ. Ca urmare, ei nu recunosc ce fel de reglementări urmează să fie implementate sau în ce măsură o transformare atât de complexă ar afecta viața cetățenilor.

Un semn bun este faptul că același stereotip în ceea ce privește integrarea în UE, tratată ca o schimbare care urmează să se întâmple foarte curând și care va îmbunătăți calitatea vieții, nu este împărtășit de autoritățile centrale. Totuși, chiar dacă ele sunt mai realiste și mai

bine informate, cunoștințele lor cu privire la reformele care trebuie să fie implementate pentru a îndeplini cerințele UE sunt considerate a fi insuficiente, iar situația este agravată de obstacole, cum ar fi lipsa de înțelegere a procesului de integrare în Uniunea Europeană în rândurile populației, dar, de asemenea, și în rândurile funcționarilor publici.

Concluzii generale

Moldova trebuie să evalueze atent și să acorde priorități în privința numărului tot mai mare de oportunități diferite care decurg din deschiderea crescândă a UE. Evaluarea noilor domenii pentru politici, participarea la diferite forumuri și programe ar trebui să fie combinate cu dezvoltarea coerentă a capacităților în domeniile de planificare, M&E și raportare. Eforturile de integrare în UE ar trebui să devină într-un mod mai consecvent parte a agendei interne, cu o singură instituție majoră cu funcția de coordonare a procesului de integrare în UE. Moldova va beneficia de la implementarea reformelor înainte de apariția perspectivelor de integrare în UE. Alte domenii în care trebuie depuse eforturi sunt reducerea sărăciei, democratizarea și consolidarea capacităților de absorbție ale autorităților.

Reformele legate de UE ar trebui să fie promovate printr-un acord inter-politic, care va separa reformele tehnice de fluctuații politice. Comunicarea ar trebui să fie îmbunătățită pe dimensiunea internă și orientată către actorii locali, inclusiv APC, APL și populația. Atât autoritățile locale, cât și centrale, dau dovadă de un angajament puternic în privința integrării în UE și o consideră prioritară. Cu toate acestea, în rândurile autorităților locale încă nu există

înțelegere clară în ceea ce privește rolul lor în procesul de integrare în UE, în timp ce autoritățile centrale, în ciuda faptului că sunt mai bine informate, nu cunosc bine cerințele de integrare în UE. Nici populația, nici funcționarii publici, în special, la nivel local, nu înțeleg bine procesul de integrare în UE.

Autoritățile regionale de dezvoltare trebuie să îmbunătățească aspectele de responsabilitate și transparență, printr-o separare clară a funcțiilor ADR-urilor de management, monitorizare și control. Autoritățile publice locale

ar trebui să consolideze în continuare capacitățile lor operaționale, cu o abordare diferențiată față de orașele mari și mici. În această privință, implementarea reformei de descentralizare este esențială. Amalgamarea orașelor mici în orașele mari, urmată de atribuirea mai multor competențe autorităților locale și de descentralizarea fiscală, va consolida în mod firesc capacitățile lor de a facilita dezvoltarea economică locală și de a forma parteneriate eficiente pentru transpunerea politicilor de integrare europeană la nivel local.



NOTE

IDIS „Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică, guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor. IDIS activează în calitate de platformă comună care reunește tineri intelectuali, preocupați de succesul tranziției spre economia de piață și societatea deschisă în Republica Moldova.

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul” este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și pro-europene.

