

Cum poate Republica Moldova beneficia la maxim de EUSDR

PUNCTE TARI, PUNCTE SLABE, OPORTUNITĂȚI, PROVOCĂRI

– Draft pentru consultare –

1. *Ce este reforma administrației publice (RAP) și cum poate ea contribui la creșterea capacității administrative*
2. *În ce stadiu se află Republica Moldova cu agenda RAP*
3. *Lecții de implementare a proiectelor învățate de România (sau alte state nou-membre) în perioada de pre-aderare la UE: așa da, așa nu*
4. *Ce tip de proiecte ar putea asista cu succes statele Regiunii Dunării în Republica Moldova*
5. *Finalizarea RAP în Moldova ca platformă pentru succesul asistenței externe. Aria Prioritară 10*

Chișinău

26-27 Oct 2017



www.expertforum.ro

sorin.ionita@expertforum.ro

1. Ce este reforma administrației publice (PAR) și cum poate ea contribui la creșterea capacității administrative

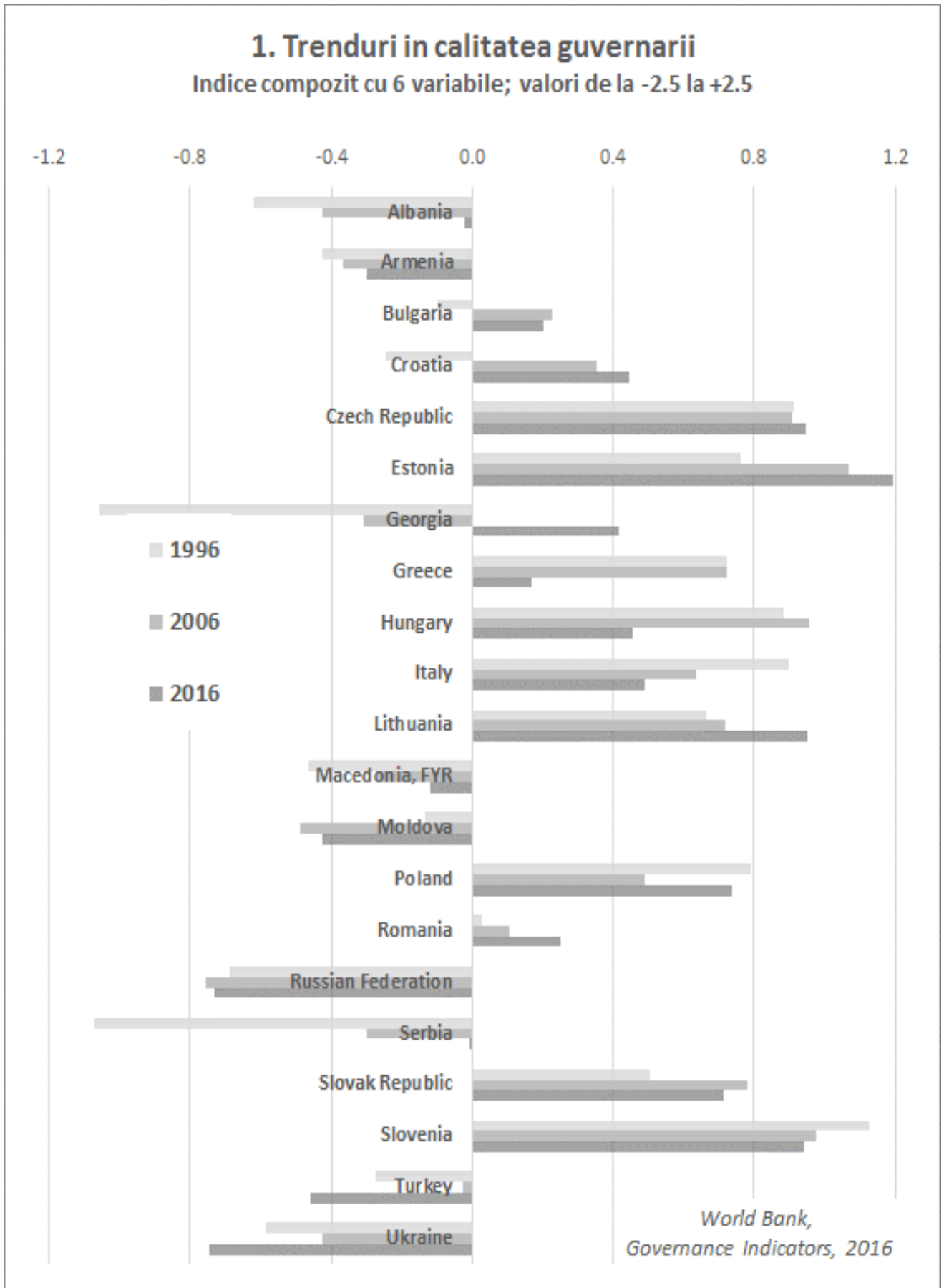
Există în prezent multe dovezi că o creștere durabilă depinde în mare măsură de calitatea guvernării într-o anumită țară. Una dintre cele mai recente și complete astfel de evaluări efectuate pe 175 de state, care agregă principalele măsurători transnaționale produse de diferite organizații, identifică o legătură de cauzalitate puternică și pozitivă între calitatea politicilor și a administrației, pe de o parte, și performanța economică pe celălalt¹. Dar chiar mai interesant, autorii raportează o cauzalitate slabă și negativă în direcția opusă, de la venitul pe cap de locuitor la guvernare, după ce primul efect pozitiv este controlat. Cu alte cuvinte:

- buna guvernare conduce la creștere și prosperitate;
- dar creșterea economică și prosperitatea mai mare nu conduc, doar prin ele însele, la o bună guvernare - dimpotrivă, uneori ele pot încuraja guvernarea slabă.

Aceste concluzii sunt foarte importante și au implicații politice semnificative, în special în țări precum Republica Moldova. Așteptarea ca timpul să treacă și astfel să se rezolve de la sine problemele de guvernare slabă, pe măsură ce societatea devine mai prosperă, nu funcționează. De fapt, trecerea timpului chiar le poate agrava, deoarece un nivel de prosperitate mai mare ridică doar mizele tranzacțiilor sociale, fără a le schimba natura, deci sporește presiunea de tip rent-seeking, a capturii statului și a corupției birocratice. "Atunci când instituțiile statului sunt capturate de interese privilegiate în acest fel, elitele înființate pot beneficia de o înrăutățire a status quo-ului guvernării și pot rezista cerințelor de schimbare chiar și odată cu creșterea veniturilor", adaugă autorii studiului și indicatorului citat.

Figura 1 arată că, în conformitate cu evaluarea Băncii Mondiale, statele nou-membre ale UE și-au îmbunătățit semnificativ performanța și calitatea guvernării în procesul de apropiere și aderare la Uniune, chiar într-o perioadă când unele țări vechi membre au stagnat sau regresat (vezi pentru comparație Italia sau Grecia). Însă după aderarea la UE, nou-veniții nu au continuat cu aceeași consecvență performanța de dinainte de 2004 sau 2007 (cele două valuri de extindere ale UE către Est). Cu alte cuvinte, se pare că perioada cea mai propice pentru reforme structurale a fost cea dinaintea aderării propriu zise, când motivația și condiționalitățile externe au fost cele mai puternice.

¹ Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>



Prin contrast, statele candidate sau asociate, care pleacă oricum de la un nivel mai scăzut, prezintă în ultima vreme trenduri divergente, de la o performanță bună (Geo), la una în scădere (Ukr, Tk) sau indecisă sau insuficient de rapid îmbunătățită (Md, Arm). Aceasta subliniază încă o dată necesitatea unui efort special dirijat către ameliorarea capacității autorităților publice de a presta o guvernare de calitate, inclusiv prin utilizarea la maxim a asistenței externe care se oferă.

Deoarece buna guvernare nu este un "bun de lux"² la care o țară accede în mod automat când devine mai bogată, reformele din acest domeniu trebuie înțelese deci ca un obiectiv separat de trebuie urmărit cu strategii specifice. Deși nu există în UE un *acquis* specific privind reforma administrației publice, subiectul a urcat treptat în ultimii ani către topul agendei discuțiilor UE cu statele asociate, între care și Republica Moldova, o evoluție reflectată în rapoartele și agendele de acțiune. Abordarea acestui subiect este însă dificilă, deoarece domeniul reformei administrației publice (RAP) este greu de măsurat în scopul monitorizării.

Cu toate acestea, urmând rapoartele de analiză și agendele de acțiune propuse de exemplu de programul SIGMA al OECD³, unul din cele mai bune resurse de expertiză tehnică pe acest subiect, s-a creat un consens în jurul ideii că PAR ar trebui să avanseze pe **trei direcții principale**:

- (a) **Descentralizarea.** Descentralizarea reală înseamnă existența unor niveluri de guvernare la nivel local/regional alese direct de cetățeni, cu propria lor legitimitate și sfera autonomă de decizie. Un bun proces de descentralizare presupune o împărțire foarte clară a
- (i) atribuțiilor și
 - (ii) surselor de venituri

de nivelurile de guvernare. În cazul în care descentralizarea este reală și nu doar mimată, relația dintre guvernul central și autoritățile locale trebuie să fie definită prin reguli stricte, contractuale care protejează zona atribuțiilor locale exclusive. Veniturile proprii ale acestor niveluri de guvernare trebuie să fie bine definite și stabile în timp, iar transferurile suplimentare de la centru trebuie să fie alocate în funcție de criterii transparente și ne-negociabile, pentru a crea predictibilitate și a încuraja un bun management la nivel local.

- (b) **Reforma funcției publice** (a "corpului funcționarilor publici"), inclusiv lupta împotriva corupției birocratice. Aici trebuie creată o birocrație profesionistă, neutră din punct de vedere politic și stabilă, care să poată îndeplini rutina zilnică de prestare a serviciilor publice și să ajute factorii de decizie politică prin consultanță tehnică de calitate. Deși în general acest lucru a fost considerat o zonă "soft" a reformelor post-comuniste, deoarece progresul este mai greu de cuantificat decât în privatizare sau liberalizarea piețelor, de exemplu, se pot identifica o serie de dimensiuni pe care se pot construi indicatori monitorizabili: accesul în serviciul public trebuie să fie deschis și competitiv; ar trebui să existe evaluări periodice ale performanțelor (caz în care nu

² În sensul de "superior good" din teoria economică

³ <http://www.sigmaweb.org/>

toți trebuie evaluați cu nota maximă, pentru că atunci evaluarea devine inutilă) care se dea input către sistemele de plăți și de promovare; funcționarii publici ar trebui protejați de presiuni politice ilegite; trebuie să existe un proces instituțional echitabil pentru acțiunile disciplinare; nivelul mediu de instruire ar trebui să crească în timp; funcțiile publice trebuie să fie atractive, ceea ce înseamnă că o anumită proporționalitate ar trebui menținută cu salariile din sectorul privat; ar trebui să existe o bază de date bună, cu date complete privind salariile serviciului public, ca instrument de gestionare la îndemâna guvernului; anvelopa salarială totală ar trebui să fie accesibilă și transparentă, în timp ce aranjamentele sectoriale speciale (pentru diverse ministere puternice) și componenta discreționară a salariilor ar trebui reduse la minimum.

(c) **Reforma procesului de decizie la vârf** (*decision-making process*), inclusiv aspecte legate de transparență și responsabilitate. Formularea politicilor principale într-o administrație modernă se bazează pe faptul că:

- (i) ședințele cabinetului de miniștri sunt gestionate într-un mod care să permită acestuia să se concentreze asupra obiectivelor strategice, mai degrabă decât să fie împovărat cu diverse detalii legate de elaborarea legilor;
- (ii) există un sistem de subcomitete pentru a coordona o serie de domenii politice generale și a examina noi propuneri înainte ca ele să ajungă la nivel de prim-ministru (în țările UE aproximativ 90% din astfel de arbitraj are loc la nivel de sub-comitete; iar atunci când acest lucru se face,
- (iii) măsurile importante sunt prezentate cabinetului ca "*policy briefs*", care subliniază principalele probleme, compromisuri și soluții (*white papers*); proiectele de legi sunt elaborate abia după aceea, atunci când opțiunile principale sunt cântărite și asumate explicit.

O consultare adecvată cu cei interesați trebuie organizată în timpul etapei de formulare a acestui *white paper*. Punerea în aplicare a politicilor implică faptul că instituțiile subordonate trebuie să aibă mandate clare, libertatea de a se administra și urmează a fi trase la răspundere pentru rezultate.

Pe scurt, principiile filozofice de bază ale PAR sunt separarea și delegarea puterilor, fie către comunitățile locale, fie către profesioniștii din administrația publică, și eliberarea nivelului de vârf al guvernării pentru a putea lua decizii strategice majore. În esență, e vorba despre retragerea treptată și coordonată a puterii politice centrale (a) din anumite zone ale politicilor locale și (b) din munca de rutină zilnică birocratică.

În interstițiul astfel eliberat, trebuie să apară noi instituții și procese transparente, multe dintre acestea fiind create recent și implicând alți actori non-politici (c). Instituțiile din sectorul public trebuie să devină responsabile în primul rând față de clienții lor - publicul larg - și abia după aceea față de superiorii lor. De regulă, toate informațiile relevante produse într-o organizație publică în scopuri de raportare și gestionare, fie ele financiare sau nefinanciare, trebuie să fie *ex officio* disponibile publicului într-o formă relevantă și inteligibilă.

2. In ce stadiu se află Republica Moldova cu agenda RAP?

2.1. Puncte tari în RAP. O serie de măsuri au fost inițiate de guverne în ultimii zece ani în încercarea de a remedia întârzierile de reformă pe cele trei dimensiuni și de a îmbunătăți graficul de performanță în raport cu cerințele UE.

- S-a creat un cadru de raportare și monitorizare a activelor și intereselor pentru demnitarii de vârf și funcționarii publici; există măsuri de consolidare a cadrului instituțional anticorupție; precum și încercări de a defini mai bine domeniul de aplicare și statutul funcției publice.
- Există legi care deschid procesul de luare a deciziilor în instituțiile publice pentru consultarea și participarea publicului, deși aplicarea lor este uneori inconsecventă. Sfera de aplicare a sistemului de achiziții publice electronice, înființată cu câțiva ani în urmă, a fost extinsă.
- La mijlocul lui 2017 a avut loc o restructurare a administrației centrale care a redus numărul de ministere și crează posibilitatea unei mai bune coordonari sectoriale, sau între sectoare. Există la nivel central o unitate (Cancelaria) teoretic coordonatoare a efortului de reformă administrativă pe toate cele trei dimensiuni menționate (a-b-c).
- Există programe de asistență externă, finanțate de UE sau donatori bilaterali, care vizează asigurarea resurselor și expertizei tehnice în procesul de reformă a administrației publice.

2.2. Puncte slabe în RAP. Cu toate acestea, este discutabil faptul că toate aceste evoluții legale și instituționale produc rezultatele cele mai bune. Printre cele trei domenii prezentate mai sus, descentralizarea este probabil cea în care s-au înregistrat cele mai multe progrese până cu ceva vreme în urmă, deși este un domeniu pe care puțini îl înțeleg corect. În ansamblu, prin intermediul unor acte legislative succesive a fost creat un sistem funcțional de guvernare locală. Ar fi fost necesară continuarea prin ajustări ulterioare, de exemplu printr-o mai bună clarificare a funcțiilor raioanelor și regiunilor de dezvoltare (ultimele nefiind de fapt nivel de guvernare ales în Republica Moldova, ci entități cu legitimitate derivată), care să descrie pașii următori în relocarea atribuțiilor și veniturilor pentru a stabiliza așteptările și a perfecționa criteriile de alocare a resurselor de la ministere, prin intermediul raioanelor sau direct, către primării.

Dar, în primul rând, e nevoie de hotărâre de a pune în aplicare legislația existentă. Acest lucru a cam lipsit de-a lungul vremii. Multe prevederi legale au fost ignorate sau interpretate în mod "creativ", de exemplu pentru a perpetua modelul vechi de bugetare pe baze istorice și subordonare a nivelurilor locale ale guvernării. La rândul lor, acele autorități locale mai bine conectate scapă de constrângeri bugetare tari și au parte de un regim negociabil de la caz la caz. Anumite alocări financiare se fac în contradicție cu principiile bugetare corecte (sumele de egalizare, anumite fonduri speciale). Altele nu sunt doar discreționare, ci și opace, deci este greu ca observatorii independenți sau publicul să vadă unde au venit banii și pe ce criterii (fonduri de investiții). Aceste evoluții

ridică un semn de întrebare – nu asupra vitezei sau detaliilor reformelor de descentralizare, ci în ceea ce privește direcția sa.

Dacă aceasta este situația cu descentralizarea, celorlalte două componente ale PAR pare că li se dă și mai puțină atenție. Unele legi se adoptă în virtutea condiționalităților impuse de partenerii internaționali, dar ele finalmente au un impact redus asupra realității. Legea privind funcția publică nu s-a dovedit cine știe cen obstacol atunci când noi guverne au dorit să opereze schimbări de personal. Monitorizarea conformității în astfel de domenii sensibile, cum ar fi reforma serviciului public, ar trebui să aibă în vedere nu numai adoptarea legislației, ci și indicatori aleși cu atenție, cum ar fi rotația pe posturi după o schimbare în conducere, în ansamblu și în funcție de instituție. Aceeași problemă există legată de legile privind transparența: nu există consecințe clare dacă se constată că cineva a completat date inexacte în formularele de declarație de active sau de interese.

Unele schimbări sunt bine intenționate, dar greu aplicabile, iar ca urmare pot avea consecințe neprevăzute. Obligația de formare profesională este aplicată inconsecvent; iar dacă s-ar încerca aplicarea ei conform practicii oficiale, nu e clar dacă piața de formare și training ar putea acoperi necesarul estimat.

Motivarea tinerilor profesioniști din administrația publică trebuie de asemenea gestionată atent. Performanța lor va depinde foarte mult de mediul în care lucrează și de sistemul de stimulente în instituții. Este adevărat că, în general, administrația publică a Republicii Moldova are nevoie de tineri care pot lucra online, pot gestiona proiecte și vorbi limbi străine. Cu toate acestea, majoritatea vor rămâne în sistem doar atâta timp cât simt că pot face o diferență în practică, dar se vor demotiva atunci când acest stimulent dispare. În general, gestionarea corpului de funcționari publici, central și local, rămâne fragmentată și oarecum discreționară, în funcție de influența ministerului care patronează domeniul respectiv. Calitatea resursei umane este eterogenă iar în organizații există puțină memorie instituțională, afectată de plecarea oamenilor cu experiență. Evaluarea periodică nu clasifică angajații în funcție de performanța lor reală.

De fapt, nu există încă un serviciu public unitar: ce există e o sumă de birocrații ministeriale deconectate una de la alta și în mare parte netransparente, ce a moștenit aranjamente sectoriale în jurul cărora s-au solidificat în timp interesele puternice. Acest sistem e greu de urmărit și gestionat, deși reorganizarea din 2017 reprezintă o rază de speranță în această direcție, demonstrând cel puțin voința guvernului de a rezolva problema de până acum. Efortul de a elabora o bază de date și un sistem de indicatori pentru a evalua situația actuală a avut loc de câțiva ani, cu ajutorul donatorilor. Cu toate acestea, nu există încă pus la punct un adevărat sistem de management unitar al funcției publice.

Concluzia firească este că reforma profundă a serviciului public și PAR în general nu pot fi făcute decât dacă există un angajament ferm în la nivelul de vârf al guvernării. Cabinetul de miniștri trebuie să aloce timp și efort unor decizii decizii uneori neplăcute, care includ reduceri ale personalului, dar nu numai. Delegarea sarcinilor către viceministri și funcționarii publici superiori trebuie făcută mai des, pe subiecte de execuție sau chiar decizii secundare ce urmează strategiilor adoptate în ședința de guvern.

Procesul de luare a deciziilor rămâne unul lung și alambicat, fiind bruiat în diferite puncte cu proiecte de legi apărute în mod continuu din ministere și agenții, care uneori se contrazic una pe alta. În loc să fie scurte, concentrate și cu decizii clare, reuniunile cabinetului sunt uneori lungi și au o agendă imprevizibilă. Se cheltuie timp pe detalii irelevante, în timp ce alegerile cruciale fie trec neobservate, fie sunt evitate. Când se întâmplă acest lucru, deciziile grele sunt amânate și luate implicit de către birocrație în procesul de implementare. De aceea, de multe ori normele administrative care urmează o lege sunt mai importante decât legea în sine - de fapt, ele fac legea.

În prezent există puține șanse de a încetini fluxul de legislație, deoarece "reforme sunt urgente și/sau solicitate de partenerii de dezvoltare", apar măsuri care se dovedesc greu de aplicat, care apoi sunt urmate de altele noi și chiar mai urgente pentru a modifica pe primele. În alte cazuri, redactarea și adoptarea legilor a devenit un substitut al acțiunii reale, o modalitate de a evita confruntarea cu realitatea. Donatorii și-au dat seama că aceasta este o problemă și uneori solicită în mod explicit autorităților din Republica Moldova să lase mai mult timp pentru dezbateri și să discute în mod deschis chestiunea centrală de reglementat, pentru a spori calitatea actelor și reglementărilor.

Cu toate acestea, asta e greu de făcut deoarece capacitatea internă de implementare rămâne scăzută. Coordonarea inter-sectorială a politicilor suferă, iar funcționarii publici nu au experiență în calcularea costurilor legislației, evaluarea impactului său social mai larg și asistarea factorilor de decizie cu astfel de informații. Strategiile, centrale și locale, sunt în general decuplate de procesul bugetar, deci riscă să rămână pe hârtie din cauză că nu există resurse planificate pentru punerea lor în practică.

La fel ca în reforma CS, există puține șanse ca un astfel de sistem de coordonare a politicilor să apară atâta timp cât conducerea politică de vârf nu realizează importanța problemei și nu este dispusă să cheltuiască un anumit capital politic pentru a o remedia. Consultările organizate de autoritățile publice, impuse de normele de transparență sau ca parte a unor strategii mai largi, nu sunt totdeauna ce ar trebui să fie. De regulă nu există o pregătire adecvată a exercițiului de consultare, nici o structură sau un canal pentru a trimite feedback înapoi în procesul real de luare a deciziilor.

2.3. Oportunități și riscuri externe: rolul asistenței internaționale pentru dezvoltare

2.3.1. Categoriile de intervenție pentru dezvoltare

Atunci când evaluăm impactul donatorilor internaționali asupra reformelor instituționale, este util să facem diferența între **două categorii de programe de asistență de dezvoltare**, în funcție de rolul lor funcțional:

- *Construcția instituțională, în special în sectorul public, având scopul de a înființa noi agenții publice sau de a le reforma pe cele existente, a furniza instruire sau echipament, a implementa noi proceduri, a transfera "best practice", a finanța diverse investiții publice, și așa mai departe. În acest caz, grupul țintă este sectorul public sau părți din el, scopul final fiind de a-i îmbunătăți acestuia eficacitatea, transparența, stocul de capital și operabilitatea. În cele ce urmează, vom numi acest tip de asistență, **tipul A**.*

- *Construcția capacității în sectorul privat, care vizează sporirea conștientizării în rândul publicului și stimularea participării, indiferent dacă vorbim de forme de asociere non-profit, ori chiar de activități orientate către profit. Ideea fundamentală aici este că, indiferent de cât de capabile devin instituțiile prin eforturi de tip A, vor exista întotdeauna comunități care nu au capacitatea, experiența sau resursele necesare ca să participe la actul guvernării democratice sau să beneficieze de oportunități economice, atunci când acestea apar. Reformele instituționale de tip A, sunt, ca să spunem așa, asemănătoare cu împinsul unei frânghii: pentru ca ea să rămână întinsă, ar trebui să existe cineva la capătul celălalt care să tragă. Atunci când nu este, avem nevoie de o intervenție pentru a arăta oamenilor cum să facă acest lucru, sau să-i mobilizeze, ceea ce ia forma unei activismului civic, facilitării comunitare, micro-finanțării sau finanțării propriu-zise a unor sectoare comerciale considerate strategice într-o anumită perioadă. În teorie, acest lucru merge bine și este neîndoielnic că intervenții de acest gen sunt necesare în Republica Moldova. Numai că, prin însăși natura sa, acest complex de activități – **de tip B** – este mai dificil de proiectat și implementat decât își închipuie planificatorii sau donatorii bine intenționați, pentru sectorului privat (profit sau non-profit) și cetățenilor în general nu li se poate impune direct o cale de acțiune considerată favorabilă de către decident.*

Aici trebuie făcute câteva observații preliminare. Prima este că tipurile A și B sunt mai mult categorii analitice decât descrieri precise care se potrivesc perfect realității. Există mereu cazuri la limită, ca și anumiți actori care pot fi țintiți cu ambele tipuri de intervenție – de exemplu, administrațiile locale, ca parte din reforma instituțională în ceea ce privește procesul bugetar, dar și ca parte din efortul de construcție a capacității la nivel de bază din zonele defavorizate. Investițiile în infrastructură, asemenea celor finanțate de UE sau Banca Mondială sau unii donatori bilaterali, sunt proiecte complexe care întretaie categoriile: ele îmbunătățesc capacitatea managerială a instituțiilor naționale, accelerând transferul de abilități către acestea; dar reprezintă și o investiție directă în comunități care altfel nu și-ar putea finanța reformele necesare.

Cea de-a doua observație este că distincția dintre A și B are consecințe practice importante, pentru că proiectarea, implementarea și evaluarea celor două tipuri de asistență sunt foarte diferite în ce privește mijloacelor, expertiza implicată și participarea beneficiarilor. Atunci când lucrurile se amestecă, pot apărea efecte nedorite – de exemplu, o accentuare disproporționată a participării poate bloca ușor reforme de tip A, în special în societăți în care corupția și clientelismul constituie regula, iar nu excepția. Consultarea beneficiarilor, o idee tot mai populară în organizațiile donatoare internaționale, este în principiu un lucru bun. Însă procesul de consultare trebuie să fie structurat, să aibă termene și scopuri foarte clare. Altminteri, dacă procesul de consultare se face, cum se întâmplă adesea, într-o manieră laxă și fără reguli, nu vor rezulta decât nemulțumiri și lungi liste de dorințe nerealiste (cu tema „mai multe fonduri” undeva în capul listei).

Decizia publică într-un mod organizat și cu sens nu este ceva ce apare de la sine în comunități, organizații sau corpuri profesionale, ci rezultatul unui lung și deliberat proces de învățare structurată. Câteodată confuzia este mărită intenționat de cei care încearcă

să transforme asistența de tip A în tip B (sau invers), pentru a putea avea acces la ea. Vor exista totdeauna grupuri de lobby care vor folosi retorica participării publice și a consultării – indiferent dacă acestea au sens într-un anumit proiect sau nu, iar dacă au, fără să fie clar cine ar trebui să participe și sub ce formă – pentru a-și apropria resurse sau a bloca schimbări nedorite. Un asemenea grup, chiar foarte puternic, este burocrația centrală, iar aceasta e motivul pentru care multe programe eșuează, cu toate că inițial sunt concepute corect⁴.

Așadar, una dintre lecțiile învățate pe pielea lor de donatorii străini activi în Europa de Est și Centrală este că trebuie să fie acordate prioritate asistenței de tip A. În lumea post-comunistă, în pofida problemelor de tranziție, majoritatea oamenilor au cunoștințele și resursele necesare pentru a acționa în avantajul lor odată ce instituțiile potrivite funcționează. Atunci când acest lucru nu se întâmplă, vinovatul principal este de obicei un cadru instituțional nepotrivit sau un sistem de stimulente pervers. O anumită pasivitate în ce privește (non)participarea în societățile post-comuniste este reală, dar adeseori ea este pusă pe seama psihologiei, a valori culturale diferite sau a lipsurilor materiale, când, de fapt, este vorba numai de regulile jocului care sunt distorsionate. Dacă acestea sunt remediate, de obicei observăm conturându-se cu rapiditate comportamentul rațional și încrederea în forțele proprii. Intervențiile nu sunt sustenabile și efectele perverse vor predomină însă atâta timp cât nu sunt mai întâi rezolvate problemele care influențează programele de tip A.

Acestea fiind spuse, este utilă o analiză comparativă a modului în care efortul de asistență internațională a funcționat în cazul României. Scopul acestei analize prezentate în secțiunea următoare este de a discerne lecțiile generale despre categoriile de proiecte și mecanisme care au tendința de a funcționa optim în circumstanțe socio-economice similare, așa cum este Republica Moldova. Pentru o mai bună comparabilitate, ne referim doar la perioada de dinaintea de 2007, anul aderării la UE, pentru că asistența de pre-aderare se apropie mai mult de cea disponibilă în ziua de azi pentru Republica Moldova.

2.3.2. Experiența României ca beneficiar de asistență în perioada de pre-aderare

În cele două decenii înainte de aderarea la UE România a beneficiat de mai multe forme de asistență bilaterală și multilaterală. Cel mai mare contribuabil a fost Uniunea Europeană, care a asigurat României un total de 6.5 miliarde € cumulată pe toată perioada înainte de aderare, urmat de Banca Mondială; însă a existat, ca și în Republica Moldova astăzi, și asistență bilaterală importantă. Partenerii externi au avut agende diferite: UE s-a preocupat de agenda de aderare, în special de transpunerea și implementarea *acquis communautaire* în legile românești; în schimb Banca s-a axat în principal pe schimbarea economică structurală, dezvoltare sustenabilă și reducerea sărăciei. Ceilalți parteneri s-au orientat în general după aceste două mari surse de ghidaj.

Cu toate acestea, spre deosebire de cazurile altor țări membre candidate, au mai existat și alți donatori activi în furnizarea de sprijin pentru transformare, chiar și după ce țara a

⁴ Asemenea exemple apar în rapoartele de țară ale UE pe Moldova, Georgia sau Serbia consultate pentru evaluarea de față.

devenit candidat oficial la UE în 1999. Astfel, Banca Mondială și FMI au rămas donatori importanți până târziu după aderare, în timp ce agențiile UN, ca de exemplu UNDP și UNICEF, încă derulează programe în România. Agențiile bilaterale, precum ar fi USAID sau DFID, au fost și ele destul de active până chiar înainte de aderare, în 2007, și doar după aceea au început să își reducă treptat operațiunile. Un donator activ bilateral a fost Olanda; pentru ilustrare, mai jos e prezentată o scurtă detaliere a asistenței olandeze (Textbox 1).

Finanțarea europeană pre-aderare a venit sub forma a trei instrumente: PHARE, ISPA și SAPARD. Proporțiile corespunzătoare celor trei programe în totalul asistenței a fost aproximativ 3:2:1, în această ordine. Suma de 6.5 miliarde € include programele (alocări care corespund anilor 2004, 2005 și 2006) care trebuiau duse la bun sfârșit până la jumătatea anului 2010, atunci când s-au făcut ultimele plăți pentru proiectele ISPA (Fig. 1). Bugetele publice românești (centrale și locale) au trebuit să contribuie în aceeași perioadă cu o sumă suplimentară estimată la 2.5 miliarde €, destinată acoperirii costurilor eligibile și neeligibile asociate programelor. Acest lucru a creat o sarcină suplimentară pe umerii autorităților, în special la nivel local, iar aceasta a crescut după aderare⁵. Pachetul financiar 2007-2009 pentru România (și Bulgaria) a fost predefinit de către Comisia Europeană în 2004 iar alocările incluse în Tratatul de aderare semnat în 2005 (Fig. 2).

Textbox 1. Asistența olandeză în România

Datorită naturii sale flexibile și descentralizate, nu există un raport complet referitor la asistența olandeză în România în ultimele decenii. Guvernul olandez nu e totdeauna informat asupra tuturor formelor de asistență filantropică, precum cea inițiată la începutul anilor nouăzeci și axată pe sectoarele sociale, ca de exemplu orfelinate.

România a fost eligibilă pentru Asistență Oficială pentru Dezvoltare (ODA) până în 1997, așa cum este astăzi Republica Moldova, însă și după aceea a furnizat asistență bilaterală de transformare socio-economică, la care s-a adăugat sprijinul de pre-aderare începând cu anul 2000. În perioada 2000-2003, contribuția anuală bilaterală pentru preaderare a fost în jur de 2 milioane €. Facilitatea pentru transformare socială MATRA poate fi estimată la 2-3 milioane € pe an, în timp ce România a fost una dintre cele mai importante țări susținute pentru transformare economică prin intermediul programului PSO (alocări anuale medii pentru România în perioada 1998-2002: 6 milioane €). În 2002, Regatul Țărilor de Jos a co-finanțat alt proiect al Băncii Mondiale cu suma de 2,8 milioane €. Mai mult, au fost create unele facilități de mediu separate.

Totalul asistenței olandeze în România poate fi estimat la o sumă anuală de 12-15 mil €. Suma exactă e greu de stabilit, deoarece nu pot fi calculate toate contribuțiile ministerelor de linie sau ale asociației autorităților locale. Asistența pentru transformarea economică a fost retrasă treptat atunci când România a primit statutul de economie de piață liberă, însă alte programe mici au continuat să se desfășoare.

(sursă: *Evaluation of the Dutch policy concerning the accession of the Central European countries to the EU, 2005*)

⁵ Aceasta este o lecție importantă, în special în țări ca Moldova, unde capacitatea autorităților locale este la fel de problematică ca și în România.

Fig. 1. Instrumente de preaderare in Romania, alocari

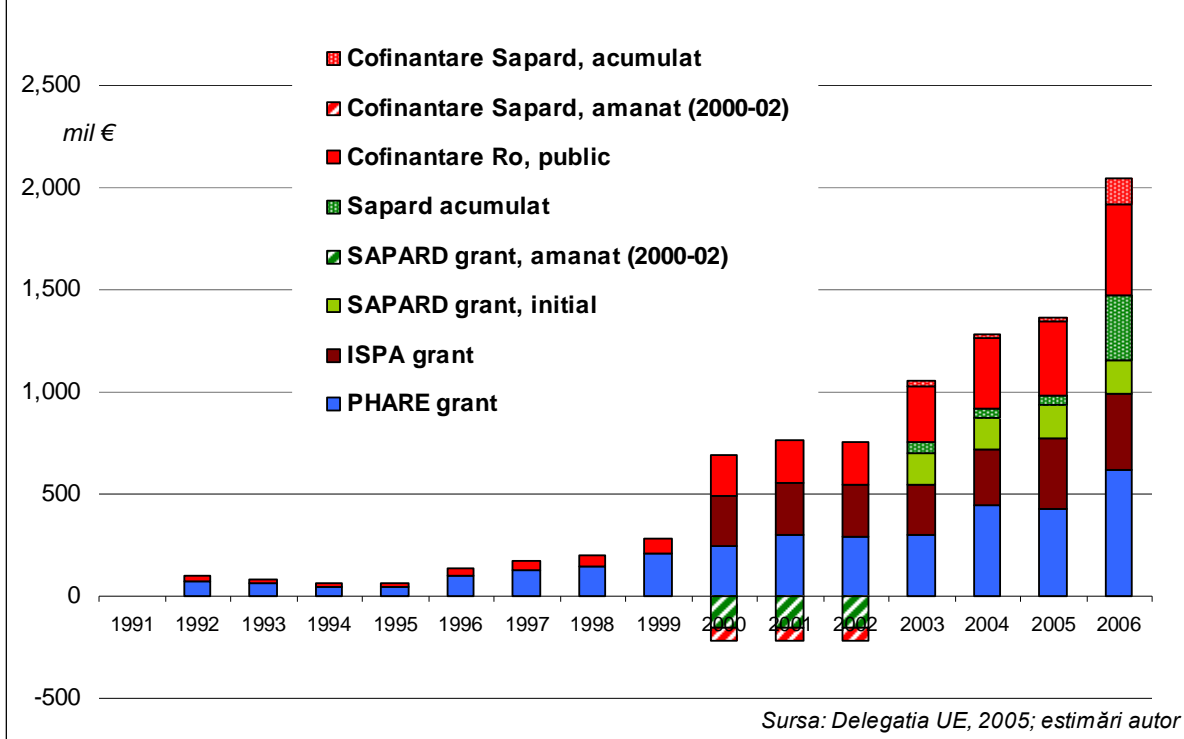
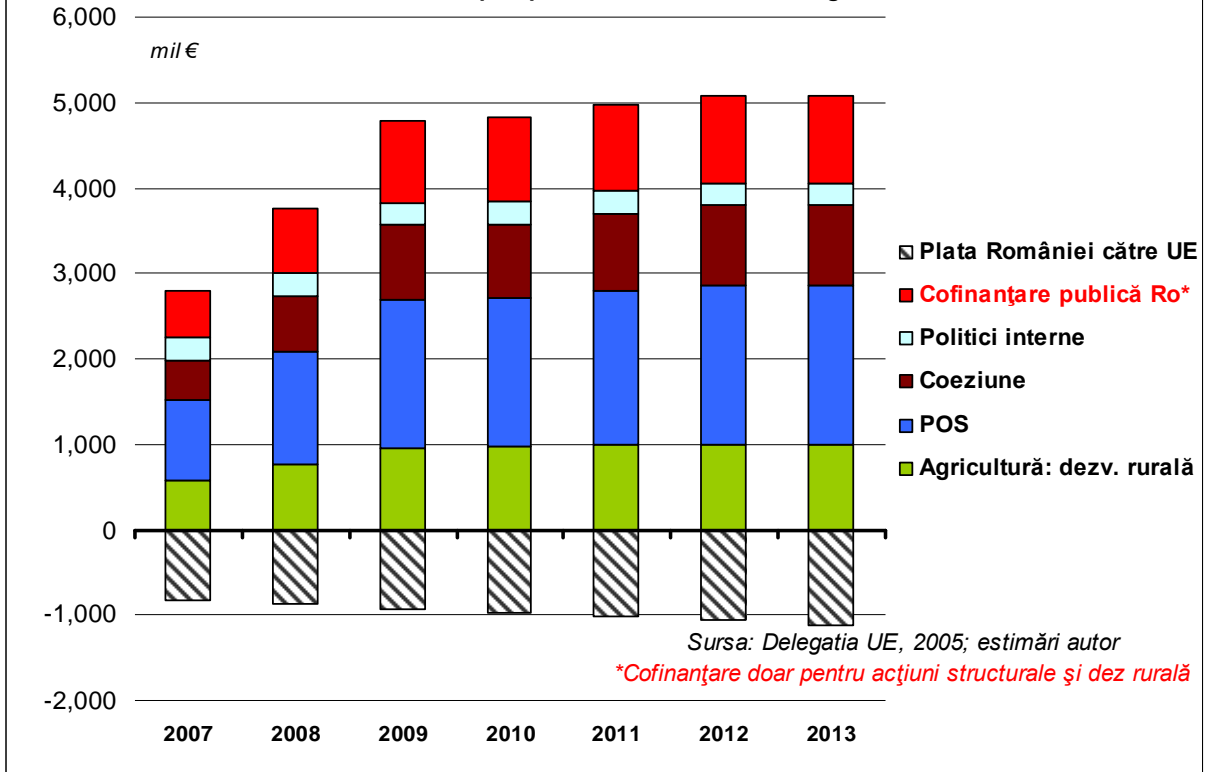


Fig. 2. Transferuri post-aderare de la - și către - bugetul UE
Alocări, cu excepția plăților României către bugetul UE



Luând în considerare experiența primului val de țări care au aderat la UE, Comisia s-a gândit că ar fi prudent să limiteze pachetul financiar acordat României și Bulgariei la o perioadă de trei ani și să facă o verificare înainte de a finaliza pachetul financiar 2010-2013.

Pe scurt, o evaluare rapidă pentru momentul 2002-2003 (o perioadă care corespunde mai bine actualului stadiu de dezvoltare / nivel de asistență disponibilă în Republica Moldova) arată că România primea atunci în jur de 650-700 milioane \$ în cheltuieli anuale nete⁶. 40% din fonduri veneau de la UE (aproape exclusiv prin PHARE, la vremea aceea) și alte 25% de la Banca Mondială, iar restul, de la alți donatori.

Principala problemă legată de absorbția fondurilor în România – și, implicit, în alte țări aflate în situații similare – nu a reprezentat-o disponibilitatea programelor de co-finanțare netă, ci capacitatea de a genera, contracta și respecta termenele programelor, pentru ca banii disponibili să fie realmente folosiți. Cu alte cuvinte, avem de-a face în primul rând probleme de management și instituționale, și mai puțin legate de bani.

3. Lecții învățate de România (și alte state nou-membre) în perioada de pre-aderare la UE: așa da, așa nu

Experiența PHARE și a altor programe similare derulate cu alți donatori ne ajută să desprindem un sumă de concluzii de ordin general ce pot fi relevante pentru situația de astăzi a Republicii Moldova.

- În toate tipurile de proiecte cu beneficiari locali, implicarea totală și angajarea autorităților locale este crucială. Chiar și pentru proiecte mici de asistență socială puse în practică prin intermediul asociațiilor independente / grupurilor de acțiune locală, atunci când vin și cu componente de infrastructură atașate (cum se întâmplă adeseori), chiar și numai indiferența autorităților care sunt de obicei parteneri obligatorii poate deraia proiectul. E cazul proiectelor europene cu participare locală de tip CLLD.
- Prin contrast, sunt exprimate tot mai frecvent rețineri serioase în privința „investiției în resursele umane”, devenită la vremea aceea în UE o prioritate sub Agenda Lisabona. Subiectul este important, deoarece o parte consistentă din asistență la nivel sub-național timde să ia această formă, iar multe insituții administrative locale sau servicii deconcentrate vor deveni furnizori sau beneficiari de astfel de proiecte. Strategiile regionale sau locale conțin multe secțiuni dedicate investiției în capitalul uman. Cu toate acestea, rezultatele pentru acest tip de proiecte sunt foarte dificil de măsurat în practică: pentru toți banii cheltuiți în asemenea proiecte sub programul Phare ESC în ultimii ani, dincolo de retorică, impactul este puțin vizibil. Și, după cum știm din practica de management, ce nu se poate măsura și monitoriza, nici nu prea performează. Unele cursuri de perfecționare și seminarii au fost probabil de ceva

⁶ Acestea nu trebuie confundate cu angajamentele de plăți, care erau mai mari.

ajutor, dar multe au fost inutile, în special în sectorul public. Ele au reprezentat încercări de a rezolva probleme de stimulare și de structuri instituționale greșite doar prin workshopuri sau „informarea” publicului, ceea ce nici nu avea cum să funcționeze, evident, deoarece adevărata problemă nu era de a învăța funcționarii sau publicul ceva nou, ci de a reforma instituțiile în care primii lucrau și a asigura motivația necesară pentru performanță.

- Pe de altă parte, chiar și atunci când chiar era nevoie de noi abilități profesionale, dacă cursurile de perfecționare erau cât de cât de calitate (lucru care nu s-a întâmplat prea des), ele au sfârșit prin a slăbi chiar administrația publică în sprijinul căreia se presupune că trebuiau să vină: persoanele astfel instruite au devenit foarte atractive pentru companiile private, au fost recrutate și astfel cei mai buni oameni s-au pierdut din administrația publică. În general, beneficiile sociale de orice fel de „investiții în capital uman” au fost estimate un pic prea optimist, iar dificultatea de a organiza cursuri de perfecționare cu adevărat bune și de impact, precum și alte forme de educație a adulților, a fost subestimată atât de autoritățile centrale, cât și de cele locale.
- Instituțiile publice, ca de exemplu oficiile teritoriale de ocupare sau biroul de asistență socială locală, pot derula asemenea scheme pentru șomerii sau persoane greu angajabile, dar calitatea cursurilor de pregătire tinde, în medie, să fie redusă, dacă nu se iau măsuri speciale în privința formatorilor și calității serviciului oferit. În general, schemele sunt “supply-oriented”, în sensul că sunt proiectate ținând cont mai mult de nevoile instituției de training sau disponibilitatea anumitor consultanți, decât de cele ale cursanților. Cu toate că asemenea scheme n-au mari dificultăți în a cheltui banii, deci rata de absorbție apare ok iar obiectivele pe cantitative de pe hârtie se ating (X persoane prezente în sală), randamentul și impactul lor sunt sub semnul întrebării. Proiectele mai mari și mai strategice în zona de Resurse Umane pot avea un impact mai substanțial.
- Pomovarea mediului de business și antreprenoriatului ridică de asemenea probleme de absorbție și/sau eficiență pe termen lung. Interesul operatorilor privați în accesarea de granturi pentru activități generatoare de venituri e mai mic la începutul programului, în funcție de natura activităților finanțate (cu cât este mai complex și mai inovator, cu atât mai lent se va crea o masă critică de solicitanți; prin comparație, pentru simpla subvenționare a achiziției unui echipament de către o companie existentă, există de regulă suficientă cerere). E probabil să apară un prim val de clienți după un prim apel, dintre cei mai mobili, mai informați și entuziaști. Unii sunt operatori din vechile țări membre UE, care au priceperea și abilitatea de a lucra cu procedurile comunitare, în timp ce alții sunt *first-movers* locali și pionieri ai diversificării economice. Dar numărul lor este, prin natura lucrurilor, limitat. Durează un timp pentru a se crea acceptare și abilități cu asemenea schemă, iar uneori, până să se întâmple acest lucru, programul ia sfârșit.
- În aceste proiecte generatoare de venituri, adică adresate companiilor comerciale private, impactul final poate fi afectat de efectul de substituție. De exemplu, în România, evaluarea intermediară SAPARD a scos la iveală faptul că mai mult de 50% din beneficiarii măsurii 1.1. au declarat că ar fi făcut investițiile oricum, chiar și

fără asistența oferită. Pe infrastructură, situația e diferită: 65% din proiecte „nu ar fi fost implementate într-o mare măsură” iar 30% „ar fi fost implementate numai parțial”⁷

- Micii antreprenori privați se confruntă cu multe obstacole administrative în calea accesării fondurilor: este nevoie de un plan de afaceri potrivit; documentația pentru credit este diferită față de cea pentru grant; etc. Aceste obstacole pot fi depășite dacă ei sunt ajutați cu sfaturi bune și multă dăruire din partea instituțiilor de implementare, dar aceasta este un lucru greu de obținut, având în vedere disfuncțiile din sectorul public discutate mai sus. Doar o reformă energetică de tip RAP, pe toate dimensiunile a-b-c, poate crea genul de agenții publice dinamice, pro-active, care să poată lucra eficient cu antreprenoriatul privat, nu doar să publice anunțuri de finanțare din birou.
- O problemă mai complicată este aceea că nici unii antreprenori nu înțeleg bine scopul final al programelor de granturi pentru IMM-uri: acela de a atinge niște obiective majore, de interes public, și nu de a crea un regim favorizant unei firme sau alteia. Propunerile lor de finanțare ar avea deci mai multe șanse dacă ar fi justificate în termenii eșecurilor pieței și beneficiilor generale create de activitatea lor în comunitate. Nici măcar consultanții care îi ajută în procesul de aplicare nu realizează toți acest lucru.
- O altă modalitate de a spori rata de absorbție pe promovarea afacerilor, percepută ca una relativ facilă, a constat în înființarea de incubatoare de afaceri și parcuri tehnologice. La un moment dat în România funcționau vreo douăzeci, majoritatea dezvoltate cu fonduri PHARE. Cu toate acestea, chiar dacă au fost construite corect din punctul de vedere al operațiunilor de investiție materială inițială, eficacitatea lor pe termen lung a fost discutabilă. Doar câteva au reușit să-și acopere costurile operaționale, restul rămânând aproape goale după finalizare. Prin contrast, există parcuri industriale construite de municipii sau județe fără finanțarea UE sau a altor donatori, parcuri care merg foarte bine, 100% pe piață, fără subvenții, deoarece locul și condițiile locale erau propice pentru activitatea economică. Din păcate, nu există date sistematice despre această chestiune la nivel centralizat. Înainte de a face investiții în acest tip de infrastructură de afaceri, este deci nevoie de un studiu cuprinzător pentru a vedea când și unde își au ele rostul, în condițiile specifice ale unei țări sau regiuni. Altfel, presiunea de a cheltui fonduri conform unei programări rigide poate duce la investiții inficente. Un asemenea „sindrom al parcului tehnologic” a mai fost observat înainte în țările membre UE vechi și noi⁸: inițiative punctuale care trăiesc doar atâta timp cât există subvenția pentru ele.
- Ca și în cazul fondurilor pentru resurse umane, angajamentul pe termen lung al beneficiarilor în proiecte de infrastructură publică locală / regională (administrații locale) este crucial. Chiar dacă, în general, interesul este foarte mare pentru obținerea de astfel de proiecte, acest lucru nu se traduce automat prin acțiune

⁷ Raport Final, Ministerul Integrării Europene. *Mid Term Evaluation of SAPARD in Romania*, martie 2004.

⁸ *Accessing EU Funds in the new member states: best practice from around Europe. Briefing Paper* de The Economist Corporate Network cu Ernst&Young, Martie 2005.

consecvență pentru atingerea scopurilor proiectului. Așa cum spunea un expert internațional, se pare că există o „relaxare mentală” asociată unor astfel de acțiuni: odată ce proiectul este aprobat pentru finanțare, nu se mai întâmplă nimic timp de 6-8 luni, deoarece nimeni nu începe să se ocupe pașii următori. Așa se explică motivul pentru care abia termenele contractuale se respectă la limită sau se depășesc, iar calitatea documentației are de suferit. Comportamentul oportunist al actorilor locali este de înțeles, în special în instituțiile publice, dacă ne amintim faptul că el a fost consolidat timp de multe decenii – și, într-o oarecare măsură, încă este – printr-un sistem de alocații financiare naționale de la centru, care predomină în continuare în multe țări est-europene – și în mod clar, în Republica Moldova. Opacitatea, imprevizibilitatea și constrângerile bugetare slabe conving șefii de instituții publice că cea mai bună strategie este aceea de a asigura fonduri și a începe multe proiecte deodată, indiferent de capacitatea managerială existentă, deoarece sistemul este tolerant în privința depășirii costurilor și termenelor⁹.

- Majoritatea decidenților publici din țările post-comuniste încă nu realizează pe deplin ce înseamnă managementul de proiect, având tendința de a se concentra exclusiv pe calendarul de lucrări fizice atunci când pregătesc calendarul de derulare. Ei nu planifică din timp etapele „soft” ale proiectelor, ca de exemplu timp și resurse pentru studiile de fezabilitate, repetarea unor licitații, contestații, probleme legale, exproprieri, supervizarea unui contractor privat care se poate dovedi dificil, etc. Acest management slab al riscului duce la întâzieri și depășiri de costuri. Și mai grav, chiar stocul restrâns de expertiză existent este adeseori sub-utilizat, datorită structurii instituționale defectuoase și a stimulentei nepotrivite din sistem, care descurajează comunicarea și performanța, selectând numai oamenii care „joacă prudent” și nu-și asumă riscuri. Acest management slab și lipsa de aliniere între putere și responsabilitate produce întâzieri și proiecte eșuate. Se poate întâmpla asta în regiuni sub-dezvoltate, unde cantitatea de expertiză în management de proiect și consultanță este redusă chiar și în sectorul privat, dar și în zone mai dezvoltate sau la nivel guvernamental central.
- O asistență tehnică mai bună și implicarea activă pot ameliora situația, dar acest lucru este dificil de obținut¹⁰. În mod obișnuit, într-o țară care primește asistență externă există multe componente ale acesteia, de la diverși donatori, care funcționează în paralel și cu decalaj de timp între ele. Ca atare, în unele instituții, personalul cu o anumită experiență va fi legat contractual de activitățile în derulare, astfel încât cele noi vor demara cu personal mai puțin calificat, în pofida retoricii oficiale despre feedback și valorificarea experienței. Pe piața liberă, pe de altă parte, salariile pentru managerii de proiect și consultanți au crescut în termeni reali în ultimii ani, cu precădere în anumite sectoare. Este tot mai greu pentru companiile din Republica Moldova să își păstreze angajații, în special pe categoria mid-management, în timp ce situația în administrația publică pare aproape fără speranță.

⁹ În România, o listă destul de lungă de proiecte de investiție locală sunt în momentul de față în stare incertă, tocmai pentru că managementul defectuos și conflictele politice au întârziat lucrările până când cheltuielile au devenit neeligibile pentru finanțarea externă.

¹⁰ Și poate fi unul dintre atracțiile asistenței furnizată de donatorii mici și flexibili, sau chiar proiectelor din Strategia Dunării.

Sistemul de management centralizat al proiectelor mari, acolo unde decizia la fiecare pas este concentrată în ministere, funcționează aproape ca un mecanism de contra-selecție, punând maxim de responsabilitate și volum de muncă acolo unde capacitatea și salariile sunt cele mai mici. Aceasta explică întârzierile și blocajele în multe proiecte mari și vizibile, deși aceste cauze reale sunt mai greu de înțeles de publicul larg.

- Ca și în alte state nou membre sau asociate, în România (sau Moldova) e mai ușor să se genereze scheme temporare (*one-off*) de distribuire a unor granturi, în special pe resurse umane: lumea e totdeauna bucuroasă când vin niște bani. Adeseori, aceasta a fost la București supapa de siguranță pentru păstrarea la nivel decent a indicatorilor de absorbție atunci când alte componente, mai pretențioase, întâmpinau probleme de implementare (de exemplu, infrastructura regională). Succesul a fost mult mai redus în dezvoltarea de inițiative mai mari și mai complexe, precum cele vizând regenerarea urbană, reforma administrației publice ori promovarea inovării. Problema trebuie recunoscută și discutată, pentru că altminteri se va agrava pe măsură ce volumul de finanțare crește.
- Multe necazuri vin din practica implementării proiectelor; managementul de proiect și expertiza insuficientă sunt surse de frustrare permanentă pentru toată lumea. Există puțini consultanți, ingineri sau manageri buni în România – așa cum se întâmplă, *mutatis mutandis*, și în țările asociate UE – în special în zonele rurale. Acesta este motivul pentru care administratorii proiectului mai închid uneori ochii la mici nereguli și încearcă să facă cât mai mult cu puținii oameni disponibili la nivel local. Urmarea e că se ajunge la probleme de incompatibilitate și conflict de interese, iar uneori la blocarea proiectelor și decomisionare de cheltuieli.
- Persistă o mare neînțelegere în privința regulilor care se aplică „parteneriatelor”, în special celor public-private (PPP). Se discută mult de aceste PPP, care au ajuns un adevărat clișeu în retorica strategiilor europene și sunt privite în statele din Est ca o soluție miraculoasă pentru orice problemă, în special financiară: dacă o administrație locală nu are bani pentru dezvoltarea locală, tot ce are de făcut este un astfel de parteneriat cu un privat, și banii apar. Faptul că sunt menționate atât de des în documentele de asistență oficială și strategii naționale induce publicului o asemenea idee, că PPP sunt soluția simplă la problema lipsei de capacitate sau fonduri. În special la nivel local, primarii și consilierii au devenit foarte optimiști în privința lor. Entuziasmul pro-PPP se datorează convingerii – greșite – căpătate de mulți șefi de instituții publice că aceasta ar fi o modalitate de a evita constrângerile procedurilor de achiziție publică competitivă. În loc de licitație, ei procedează la identificarea unui partener (profit sau non-profit) și aplică pentru fonduri în tandem cu acesta, iar dacă proiectul este aprobat, atunci el ar putea fi implementat cu partenerul ales, fără licitație. Orice schemă de asistență ar trebui să clarifice în avans regulile pentru PPP și care procese trebuie să fie menținute competitive.
- La un nivel mai general, capacitatea administrativă și strategică a unei țări care beneficiază de un volum oarecare de fonduri de asistență tinde să fie absorbită complet de planificarea și derularea programelor orientate către donator, fie ele de la UE, ori de la alți parteneri bilaterali ori multilaterali. Asemenea programe devin

platforma principală pentru coordonare și aplicare de politici, la toate nivelurile. Bune sau rele, planurile de dezvoltare locală și regională se bazează reflex pe agendele progresive și destul de complexe ale donatorilor. Puținii oameni calificați existenți la nivel local sunt așa de ocupați să răspundă la anunțurile de aplicații și pregătirea de rapoarte de activitate, situații cu cheltuielile fondurilor, etc, încât capacitatea strategică redusă care există în instituții este complet ocupată cu procesul de programare și derulare de scheme de finanțare. Ca atare, o anumită „oboseală generată de asistență” (*assistance fatigue*) poate fi resimțită în statele cu prezență importantă de donatori (ca de exemplu, Serbia), ca să nu mai vorbim de cele membre UE (ca România sau Bulgaria), ceea ce crează impresia generală de lipsă de interes real pentru finanțarea externă. Simplificarea procedurilor din partea donatorilor și asistența tehnică directă oferită în paralel cu finanțarea sunt obligatorii în astfel de cazuri.

4. Ce tip de proiecte ar putea asista cu succes statele Danube region în publica Moldova

Chestiunea coordonării asistenței externe pentru dezvoltare rămâne o temă la zi și o sarcină greu de rezolvat, din motive ce țin de ambele părți prezente în ecuație. Aceasta se adaugă problemei calibrării asistenței în funcție de mediul politico-social (sau chiar cultural) din țările-țintă. De pildă, chiar în cazul unor proiecte cu sens și bine concepute, pot apărea blocaje politice în Republica Moldova atunci când în impementare este necesar un grad mare de cooperare din partea guvernului, sau dacă instituția asistată este chiar parte din administrația centrală, pentru toate motivele descrise mai sus.

Există două căi posibile pentru a depăși astfel de obstacole, după cum a reieșit din discuțiile cu cei intervievați:

- A) Fie definirea unui domeniu de asistență tehnică atât de precis și specializat, în care lecția de bună practică externă este evidentă și crează un mare avantaj reciproc, deci inclusiv instituției guvernamentale din statul-țintă, încât asistența să devină cumva “de nerefuzat”, pentru că omologul local percepe imediat că are de câștigat din cooperare.
- B) Fie dirijarea asistenței către acele tipuri de programe și proiecte care se adresează cu precădere actorilor non-guvernamentali (firme și asociații de afaceri, societate civilă) sau, în anumite condiții, administrațiilor locale, pentru a crea relații transfrontaliere orizontale, comunitate-la-comunitate;

Aceste două puncte pot funcționa foarte bine drept criterii operaționale de selecție în construirea politicii de asistență pentru dezvoltare a Republicii Moldova. Exemple de acțiuni de **tip A** (vezi secțiunea 2.3.1) care răspund bine acestor cerințe și care au fost discutate adesea cu potențialii ofertanți de asistență, s-ar număra printre exemplele următoare (unele sunt chiar inițiate):

- Asistență tehnică acordată de Registrul Auto Român Ministerului Transporturilor și Gospodăriei Drumurilor din Moldova pentru familiarizarea personalului său de specialitate cu legislația comunitară în domeniul vehiculelor rutiere;

Textbox 2. Studiu de caz: OPCOM și România-campion european în liberalizarea pieței de electricitate

În 1998-1999 a fost creat în România cadrul legislativ necesar procesului de liberalizare a pieței energiei electrice, conform unor imperative ce au fost cuprinse ulterior și în Agenda Lisabona. În concordanță cu prevederile Directivei Europene 96/92/EC a fost creată Autoritatea Națională de Reglementare în domeniul Energiei (ANRE) și au fost emise principalele elemente de legislație secundară aferente pieței. Societatea Comercială Operatorul Pieței de Energie Electrică – OPCOM S.A. a fost înființată în august 2000 în temeiul Hotărârii de Guvern nr. 627/2000, ca societate comercială pe acțiuni, filială a Companiei Naționale de Transport al Energiei Electrice (Transelectrica S.A.) și aflată integral în proprietatea acesteia. Începând cu septembrie 2000, piața angro de energie electrică și de servicii de sistem din România este administrată de S.C. OPCOM S.A. în condițiile legislației primare și secundare aflată în vigoare, după un model european de bună practică.

De-a lungul vremii OPCOM a beneficiat de asistență tehnică din partea Băncii Mondiale, Uniunii Europene (prin programe PHARE) și a grupurilor Nord Pool (Norvegia) și NASDAQ OMX. Din anul 2008, OPCOM a înregistrat consolidarea lichidității în piețele centralizate pe care le administrează și participă la eforturile derulate de entitățile autorizate din România și din regiune în vederea integrării piețelor de energie electrică la nivel regional, în contextul eforturilor Uniunii Europene dedicate creării pieței unice europene pentru energie electrică.

Un astfel de succes major s-a înregistrat în 2008, când în urma unei licitații internaționale OPCOM a fost aleasă să asigure serviciile de tranzacționare pentru HUPX, noua bursă de electricitate din Ungaria. Platforma tehnică asigură încheierea de tranzacții *day-ahead* – tranzacții făcute azi cu livrare mâine. Aceasta înseamnă că sistemele electrice ale României și Ungariei vor funcționa în viitor în paralel pe aceeași platformă tehnică asigurată de OPCOM. Este prevăzută integrarea completă a celor două piețe, companiile publice Transelectrica și Mavir urmând să opereze practic pe o piață unică de electricitate. Se crează astfel un important pol pe piața regională de energie, ce poate deveni baza continuării procesului de integrare, dacă alte state se vor alătura inițiativei.

Obiectivul major al UE este de a crea finalmente o piață unică de electricitate, iar ca prim pas către aceasta, de a încuraja polii regionali de felul celui generat acum de OPCOM, prin integrarea româno-maghiară, primul de acest fel în Balcani. În concordanță cu tratatul din 2006 care a extins *acquis*-ul comunitar în sectorul energie la toate țările din Europa de Sud-Est, mecanismul poate fi acum replicat și în relația cu Serbia, Bulgaria, Muntenegru sau Albania. Un proiect concurent a fost lansat însă de Slovenia, care are ambiția să construiască și ea o platformă de tranzacționare pentru electricitate, gaz și produse asociate în zona balcanică. Numai că Slovenia nu are, în ce privește volumul de tranzacționare, o masă critică comparabilă cu piața româno-maghiară în curs de integrare.

În momentul de față, Transelectrica proiectează infrastructură de conectare cu Serbia și Republica Moldova similară celei inaugurate în 2008 cu Ungaria, între Arad și Bekescsaba, prima investiție de acest fel făcută în regiunea noastră în ultimii 20 de ani. Dar nu există încă termene clare agreate cu aceste state.

Și chiar dacă infrastructura fizică de conectare ar exista (așa cum există una destul de bună cu Bulgaria), integrarea piețelor pe model european înseamnă în primul rând construcție instituțională de felul celei întreprinse în comun de România și Ungaria, pentru a avea o platformă informatică și reguli comune de operare. Adăugarea Serbiei și Moldovei în portofoliul OPCOM, prin încurajarea acestor state de a se alătura polului energetic emergent Ro-Hu, poate constitui un obiectiv strategic important pentru Europa în această regiune. Inșă succesul operațiunii depinde de calitatea administrației publice și capacitatea de implementare a ambelor state – adică de RAP.

- Asistență acordată de statul membru instituțiilor specializate din Moldova pentru întărirea controlului fito-sanitar, asigurării trasabilității produselor de origine animală și îmbunătățirea mecanismelor de protecție a consumatorului, ceea ce reprezintă în mare măsură o binevenită anticipare a *acquis*-ului european în aceste domenii, de natură să deschidă noi posibilități de comerț cu Europa;
- Asistență acordată de Autoritatea pentru Protecția Drepturilor Copilului, împreună cu una-două Direcții Județene de Asistență Socială și Protecția Copilului (aflate în subordinea Consiliilor Județene), pentru reformarea orfelinatelor din Moldova și trecerea la sistemul european cu asistenți maternali;
- Sprijin pentru ca Operatorul Pieței de Energie Electrică (OPCOM SA) să se extindă regional, după intrarea sa cu succes pe piața din Ungaria (vezi Textbox 2. Studiu de caz OPCOM). OPCOM însuși este un caz de bună practică în absorbția asistenței externe într-un stat membru (România), primită de la o instituție din stat partener (Norvegia). În afară de promovarea OPCOM, care implică o formulă de tip parteneriat public-privat, în această colaborare punctuală poate fi implicați și specialiștii Agenției Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei (ANRE) care au deja o experiență de lucru în Republica Moldova.

În primele două cazuri, fiind vorba de un interes direct și comercial al Republicii Moldova, subsumat strategiei oficiale a Chișinăului de apropiere de UE, precum și de un interes individual al funcționarilor vizați de a se perfecționa profesional, introducându-se astfel reformele “pe ușa din dos și pe tăcute”, este posibil ca anumite blocaje instituționale să fie depășite mai ușor. În exemplul trei, deși senzitivitatea publică și implicațiile politice pot fi mai mari, gravitatea situației orfelinatelor din Moldova și ușurința cu care soluția de tip european-românesc – un real model de bună practică apreciat în UE – poate fi transpusă copy-paste, crează un avantaj în fața altor donatori, altfel specializați și competenți în domeniu, dar care nu sunt prezenți în proximitatea Moldovei cu ceva ce s-ar putea numi puterea exemplului.

În cazul OPCOM, gradul de sofisticare tehnologică a proiectului, precum și faptul că poate duce la constituirea unei piețe integrate de electricitate în zona balcanică, în consens cu strategiile europene, poate reprezenta o atracție suplimentară și pentru Republica Moldova. În plus, liberalizarea pieței de energie electrică este unul din puținele domenii în care România se plasează în avangarda aplicării Agendei Lisabona (lucrul relativ puțin cunoscut), chiar înaintea unor state vechi membre. Ca atare, acesta

este o temă pe care este nevoie de leadership regional. O astfel de investiție instituțională în infrastructura unei piețe trans-naționale aduce beneficii mari și pe termen lung nu doar Republicii Moldova, dar și regiunii în general.

Pentru acțiunile de tip **B** (vezi secțiunea 2.3.1), gama de posibilități este mai largă. Se pot imagina foarte multe genuri de proiecte, între care:

- Burse pentru elevi, studenți sau adult learning; în mare parte, activitatea se face deja, dar o rafinare a domeniilor și formelor de asistență trebuie discutată, în special pentru a preveni mai bine nedoritul fenomen de plecare definitivă a tinerilor din Republica Moldova, pe care bursele de studii au ajuns să-l încurajeze în mod neintenționat;
- Deschiderea unor linii de finanțare pt ONG-uri și autorități locale, cu criterii clare de alocare și procedură transparentă de selecție a beneficiarilor, pentru susținerea unor proiecte “grassroot” de consolidare a democrației;
- Internshipuri în companii private sau ONG românești pentru cetățenii din Moldova, cu focus pe antreprenori și upstarts;
- Programe de microcredite;
- Finanțarea de micro-infrastructură locală în paralel cu crearea de capital social, prin proiecte integrate și participative ce beneficiază de facilitatori în teren, care să ajute încă din faza de scriere a proiectului (pe experiența Fondului Român pentru Dezvoltare Socială – FRDS); o asemenea schemă este deja pilotată și în Republica Moldova, însă este loc de sporire a volumului de finanțare cu asemenea intervenții;
- Domeniul “knowledge economy”, prin sprijinirea creării de Internet-points rurale, care în România sunt făcute după un model italian și ajută comunitățile sătești cu accesul la informație, pe toate grupele de vârstă: copii, bătrâni, mici antreprenori;
- Proiecte antreprenoriale în industria agro-alimentară, cu avantajul semnalat că ar relansa reformele în acest domeniu și în statele membre-partenere (România, Bulgaria, etc) iar în plus s-ar putea lega de asistența tehnică directă pentru autoritățile care administrează standardele fito-sanitare.

Tocmai pentru că diversitatea acțiunilor posibile este atât de mare, iar resursele de asistență disponibile în Republica Moldova sunt limitate, impactul trebuie asigurat printr-o țintire judicioasă a resurselor și construirea unor instrumente de intervenție integrată care să maximizeze beneficiile pe termen lung și să creeze o relație stabilă între Moldova și statele membre-partenere, valabilă și după încheierea derulării proiectelor, bazată pe absorbția naturală a activităților în sectorul privat. Tipurile de activități enumerate mai sus pot fi grupate în trei mari categorii, fiecare cu mecanismul și prioritățile sale, dar care fiecare fiind menită să atingă mai mult decât un singur obiectiv.

- Pentru colaborarea cu autoritățile sub-naționale din statul-țintă și cu sectorul privat) este de luat în considerare modelul de acțiune al regiunilor italiene care a funcționat în România în perioada de pre-aderare la UE (vezi Textbox 3. Studiu de caz *Consorzio Progetto Lazio Romania*). Câteva din Agențiile de Dezvoltare Regională

(ADR) din statele membre, împreună cu Camerele de Comerț respective, pot crea un sistem de parteneriate cu omologi din Republica Moldova, astfel încât: să se finanțeze un sistem de facilitare a vizitelor și schimburilor de antreprenori; sau să se asiste direct mici proiecte publice identificate de beneficiari, inclusiv prin trimiterea de manageri-voluntari sau funcționari specialiști detașați pe perioade scurte.

Textbox 3. Studiu de caz/model: *Consortio Progetto Lazio Romania*

Pentru a mări flexibilitatea, viteza de intervenție în programe de dezvoltate peste hotare, precum și pentru a depăși unele obstacole administrative (de exemplu, piedici legale în implicarea funcționarilor publici italieni în proiecte externe, inclusiv din punctul de vedere al plății), Regiunea Lazio a creat o structură de parteneriat public-privat, numită *Consortio Progetto Lazio*. În cadrul acestui parteneriat, Regiunea ca unitate de guvernământ sub-național cooperează cu un număr de centre de cercetare, consultanță și experți independenți din zona sa și beneficiază de cofinanțare din partea Ministerului de Externe italian, printr-o lege adoptată în 2001.

Practic, *Consortio Progetto Lazio* a deschis birouri în țările est-europene de maxim interes – România, Bulgaria, Slovenia, Ucraina – unde oferă asistență prin diverse tipuri de activități de formare (traininguri, cursuri online, personal coaching) pentru funcționari publici din administrațiile locale din statele țintă, dar și pentru administratorii de firme private din domeniile de interes pentru *Consortio* (infrastructură locală, proiecte de mediu și edilitare, diverse activități productiv conexe, implementarea de standarde europene de calitate, investiții în energie alternativă). De asemenea, în parteneriat cu statul italian, se finanțează antreprenorii italieni cu mici granturi pentru mobilitate (până la 10.000 euro) astfel încât aceștia să poată veni și să ia contact direct cu piețele din estul Europei.

În fine – și probabil cel mai important – *Consortio* acordă sprijin financiar și în natură (personal specializat deplasat în România) direct instituțiilor locale românești care dezvoltă proiecte din zona lor de interes. Practic, cofinanțează și ajută la întocmirea studiilor de pre-fezabilitate și fezabilitate, la întocmirea de documentație în vederea obținerii de avize, sau la alte tipuri de activități care sunt de multe ori ineligibile pentru finanțare în programele principale. Pe termen lung, prezența experților italieni, publici sau privați, în piața locală și contactul lor direct cu instituțiile românești crează punți de legătură și oportunități de afaceri, ale căror beneficii depășesc cu mult mica investiție inițială.

- În cazul asistenței pentru zona rurală, depotrivă pentru mici proiecte publice și sociale sau micro-granturi pentru activități generatoare de venit, poate fi promovat un concept de tip FRDS (vezi Textbox 4. Studiu de caz *Fondul Român de Dezvoltare Socială*), eventual chiar prin asistență directă pentru stabilirea unei instituții similare, cu ajutorul celei românești. Marele avantaj al acestui tip de instituție este acela de a interveni direct cu facilitatori pentru *generarea* de proiecte de calitate în comunități sărace, care altfel sunt pasive și lipsite de posibilitatea de a accesa orice fel de fonduri disponibilă, proiecte cu care se poate merge apoi mai departe în căutarea

unui finanțator. În acest sens, o sumă mică investită într-o schemă de tip FRDS potențează apoi și finanțări mai substanțiale din alte surse, maximizând efectul și vizibilitatea intervenției inițiale, adică exact ce se caută acum pentru strategia UE de asistență.

- Primul pas în promovarea conceptului FRDS ar fi crearea unui program de internship-uri în statele Regiunii Dunării pentru personalul instituțiilor similare din statele-țintă (prioritar, Moldova), care, atunci când există, sunt mai curând slabe și nefuncționale, fiind departe de a avea capacitatea și experiența omoloagelor din UE. În al doilea pas, se poate asista creșterea de capacitate la fața locului prin programe twinning cu experți sau facilitatori FRDS experimentați. Iar în al treilea stadiu se poate lua chiar în considerare crearea, prin finanțare directă, a unei scheme de granturi “Dunărea” în cadrul programelor Fondului Social din statul-țintă.
- Pentru societatea civilă lucrurile sunt mai simple: ar fi cel mai bine ca asistența europeană pe această componentă să fie sub-contractată cu unul din operatorii regionali deja existenți (vezi ca exemplu rețelele *Black Sea Trust – BST*, construite după modelul cu donatori multipli *Balkan Trust Fund*), care să deruleze programe competitive de granturi mici, cu publicitate și call-uri foarte vizibile (“granturile Dunărea”, etc). Prioritățile acestor granturi pot fi diverse: activități de monitorizare a actului guvernării (watchdog), diverse acțiuni punctuale de consolidare a presei, pluralismului și competitivității acesteia (specific Moldovei), dezvoltare în rândul organizațiilor societății civile a capacității de a înțelege și evalua politicile europene; programe de schimb și internship între organizații din statul-țintă și organizații similare din țările UE. De asemenea, complementar cu un program strategic de reformare a sistemului de ocrotire a copilului ca cel menționat la componenta A, este bine să fie implicați în derularea asistenței și actorii neguvernamentali care au capacitate demonstrată de derula programe în sprijinul grupurilor vulnerabile și a asista administrația publică în astfel de reforme (organizații precum *Salvații Copiii*, *Motivation*, etc). ONG-urile ecologiste și de drepturile omului trebuie de asemenea incluse ca prioritar.
- Pentru tot acest program de granturi, care oricum nu poate fi foarte mare ca volum de finanțare, este bine să funcționeze cerința ca beneficiarii de grant să implice în activități un partener instituțional din statele membre UE, pentru a potența și piața internă de consultanță și asistență. Derularea prin intermediul unui *grant-giver* profesionist, acreditat pe proceduri UE, dar flexibil și *user-friendly* este crucială. Birocrația instituțiilor UE s-a dovedit puțin capabilă să gestioneze eficient și cu rezultate palpabile scheme de grant pentru societatea civilă în zona complicată a Europei de est sau Balcanilor, iar acest lucru nu-l poate fi înțeles, pentru că nimic din istoria sa nu a pregătit-o pentru asemenea situații.

Cel mai dificil și neconvențional este primul tip de activitate, unde efortul major constă în a construi instituțional în interiorul Republicii Moldova o rețea pe care să se sprijine asistența externă, de a căuta și identifica surse de expertiză, de a întocmi baze de date cu antreprenori interesați pe diverse zone, potențiali manageri-voluntari¹¹, funcționari și

¹¹ Unele Camere de Comerț din zone mai dinamice ale României au deja solicitări de acest fel.

Textbox 4. Studiu de caz: Fondul Român de Dezvoltare Socială (FRDS)

Fondurile sociale sunt instrumente care finanțează proiecte derulate la nivelul comunităților, acordând în mod direct fonduri care sunt gestionate local de membrii acestora (persoane sărace și vulnerabile). În ultimul deceniu, Banca Mondială a finanțat 108 fonduri sociale din 57 de țări din America Latină, Orientul Mijlociu, Africa de Nord. Puternic încurajat de tot mai mulți donatori, acest tip de abordare câștigă din ce în ce mai mult teren pe plan mondial, în detrimentul abordării tradiționale, în care procesul de dezvoltare este condus din exteriorul comunității, de către experți. Implicarea directă a comunității în luarea deciziilor, dar mai ales în activitățile propriu-zise de implementare a proiectelor de dezvoltare, se consideră că are șanse crescute de a produce efecte la nivel comportamental, generând schimbarea dorită și creșterea stocului de capital social în comunitate.

În România, prima inițiativă de acest fel a apărut în 1997, când împreună cu Banca Mondială guvernul a identificat nevoia de a crea mecanisme complementare sistemului de protecție socială de stat pentru a rezolva problema sărăciei în zona rurală. Logoica de funcționare a FRDS este de a îndeplini două roluri simultan: (i) administrator de program de granturi (de trei feluri: mică infrastructură, proiecte sociale sau generatoare de venit); și, în același timp, (ii) de a crea capital social în aceste comunități sărace și izolate, intervenind cu experți-facilitatori care să asiste oamenii în procesul dificil de formare a unei asociații, decizie locală participativă, redactare a proiectului și punere a sa în operă.

Banca Mondială a finanțat inițial crearea FRDS cu 20 milioane USD, iar alți donatori cu sume suplimentare de până la 25 milioane USD, la care s-au adăugat contribuții proprii succesive ale guvernului român. În anii următori activitatea FRDS s-a diversificat, Fondul s-a întărit și a căpătat experiență, rămânând însă concentrat pe misiunea sa de bază: asistență directă prin granturi mici în comunități sărace sau aflate în dificultate, cuplată cu intervenție directă prin personal propriu care se deplasează în teren și ajută la organizarea activității. În special această ultimă componentă o fac unică între instituțiile care implementează proiecte pentru dezvoltare în România, și îi dau un real potențial de a contribui la ODA.

Un număr de ani FRDS a răspuns direct de implementarea "Schemei de Dezvoltare Socială a Comunităților Miniere" (SDSCM), componentă a proiectelor "Inchiderea minelor și atenuarea impactului social" și "Inchiderea minelor, refacerea mediului și regenerare socio-economică". Acestea viza sprijinirea activităților de dezvoltare locală prin crearea de capacitate la nivelul comunităților miniere, finanțarea infrastructurii de acces, a micilor afaceri și a serviciilor sociale comunitare. Ambele proiecte de închidere a minelor au fost coordonate de ministerul de resort (Ministerul Economiei) și Agenția Națională pentru Dezvoltarea și Implementarea Programelor de Reconstrucție a Zonelor Miniere (ANDZM).

Schema de micro-credite pentru activități productive asociată SDSCM, contractată de Ministerul Economiei pe un împrumut de la Banca Mondială, prin ANDZM, și implementată prin subcontractare cu două organizații neguvernamentale (CHF și CDE), a funcționat de asemenea spectaculos de bine, banii consumându-se în timp util iar rata de rambursare fiind de peste 99%. Aceasta întărește ideea că dacă sunt bine construite, programele de granturi derulate prin ONG-uri pot fi un succes.

Partea de intervenție directă a SDSCM, în care efortul a fost dus majoritar de FRDS, a mers de asemenea bine: ideea de a avea facilitatori comunitari în proiectele de închidere de mine a fost salutară, pentru că au apărut astfel niște lideri locali care au asigurat comunicarea între autorități, compania minieră și comunitate, iar reducerea activității s-au făcut astfel fara prea mari traume sociale, închiderea minelor s-a făcut sustenabil, iar comunitatea a fost implicată în lucrările de conservare. Ca atare șomajul a rămas relativ mic o perioadă îndelungată, oamenii au format comunități mai bine încheiate, etc. În paralel, s-a intervenit cu activități complementare, precum construcția de drumuri forestiere (comunicare mai bună între zone izolate, investiții în infrastructură cu cel mai bun IRR, sustenabilitate); manualele de închidere de mine care s-au redactat în proiectul pe minerit sunt *best practice* de mediu.

Una peste alta, toate acestea au dus în timp la apariția de instituții funcționale și cu adevărat locale, adică s-au construit la fața locului mecanismele prin care proiectul putea fi implementat, iar ele rămân și după terminarea proiectelor, putând fi folosite în alte intervenții pentru dezvoltare. În ultima perioadă FRDS a preluat implementarea Programului de Intervenții prioritare (PIP), derulat tot pe un împrumut cu Banca Mondială, care are ca grup țintă comunitățile compacte și marginalizate de populație Roma din zona rurală sau a orașelor mici. Se lucrează după același concept, care în aceste comunități este poate mai potrivit decât în oricare altele: mare parte din efort constă în munca facilitatorilor (special selectați și pregătiți) de a organiza comunitatea, a explica sensul unui proiect, a identifica nevoi și genera proiecte împreună cu cetățenii, și a le monitoriza pentru a fi duse la bun sfârșit.

experți independenți interesați de scurte șederi peste hotare în sistem twinning. O schemă tipică, utilizată și de alte țări, este ceea ce se creează programe de internship de către Ministerul Economiei din Republica Moldova (beneficiar de atribuții lărgite după reforma din 2017) și Ministeriele Economiei din țările UE-partenere în Strategia Dunării: ME din statul membru dă granturi companiilor care primesc interni, ME din Republica Moldova determină care e necesarul de competențe și resursă umană pe piața de acolo.

Asemenea rețea se construiește cu greutate, dar are marele avantaj că nu costă mulți bani. Investiția în propria organizare la nivel sub-național a dat rezultate bune în cazul italienilor (vezi studiul de caz), deoarece pe urma twinningului și parteneriatelor se creează legături stabile care se transformă finalmente în business privat, ce stă pe picioare proprii, așa cum Regiunile Lazio și Veneto au reușit să facă în partea de vest a României. Experții din statele membre ale regiunii Dunării, care merg să asiste firme sau autorități locale cu experiența lor în marketing, strategie de ramură, standarde de calitate, întocmire de proiecte, sau pe diverse domenii sectoriale (minerit și resurse naturale, energie) creează contact cu piața de acolo și vor funcționa ca platforme generatoare de business.

5. Finalizarea RAP în Moldova ca bază pentru succesul asistenței externe. Aria Prioritară 10.

Pentru ca toate aceste tipuri de asistență să fie posibile și să dea rezultate în Republica Moldova, este nevoie de progrese în efortul de reformă a administrației publice pe cele trei dimensiuni conturate în secțiunea 1: funcția publică, sistemul de luare a deciziei strategice la vârf și descentralizarea. Acest efort în sine poate fi obiect de asistență din partea statelor partenere în strategia Dunării, în special în Aria Prioritară 10. Fără o administrație publică funcțională la nivel central și local, este greu de beneficiat de asistența internațională. În primul rând este dificil de realizat un set de priorități interne de policy în funcție de care să fie coordonată aceste acțiuni-suport ale partenerilor din regiunea Dunării.

Legat de RAP, este evidentă necesitatea introducerii acestor forme de asistență într-un **proces de bugetare multi-anuală** serios, nu doar unul formal. Atât acțiunile din categoria A, dar mai ales schemele de asistență de tip B, contractate pentru implementare cu diverși operatori privați, au nevoie de orizont de timp și stabilitate financiară pentru a produce efecte. Stabilitatea este chiar mai importantă finalmente decât nivelul absolut al resurselor alocate, pentru că permite predictibilitate și un management chibzuit al fondurilor de către administratorul de proiect. Invers, nu există risc de imagine mai serios pentru un program de asistență decât acela de a nu putea onora angajamente de co-finanțare în care partenerii au investit în mod serios. Iar decuplarea asistenței externe UE sau bilaterale de propriul proces bugetar din Republica Moldova, fenomen la care asistăm astăzi, reduce foarte mult eficiența și impactul acestei asistențe.

Ca atare, o posibilă agendă de acțiune pentru finalizarea RAP, pe cele trei componente majore, ar arăta ca mai jos. Acesta este de fapt un meniu / o listă de măsuri / la care se pot alia și partenerii din Aria Prioritară 10, alegând diverse priorități pentru a le sprijini în mod direct cu fonduri sau asistență tehnică *in situ*.

5.1. Descentralizarea

În continuarea efortului început anii trecuți și legiferat sub forma unei Strategii oficiale de descentralizare adoptată de guvern, se va continua descentralizarea de funcțiuni și resurse către administrația locală (AL). Câteva puncte slabe subminează eficacitatea acestuia până acum și există un consens între donatori, experți și actori locali cu privire la acestea:

- Lipsa unui cadru de descentralizare care să definească principiile și procesul de transfer
- Alocarea neclară și suprapusă a funcțiilor între nivelurile de guvernare
- Mandate nefinanțate / finanțate parțial și alocări de cheltuieli dezechilibrate
- Mecanism de egalizare fiscală inadecvat, asociat cu utilizarea ad-hoc a acestuia de către guvern și/sau raioane
- Previzibilitatea slabă a resurselor locale, legate de transferurile discreționare și autonomia insuficientă a veniturilor

- Restricții privind utilizarea locală a veniturilor proprii între capital și costuri recurente
- Rolul accentuat al Cancelariei în supervizarea administrativă a deciziilor locale
- Legi neclare care reglementează impozitele locale, sursele necorespunzătoare de venituri locale și necesitatea rezolvării problemelor nesoluționate privind proprietatea asupra proprietăților publice
- Sisteme inadecvate de audit locale, proceduri financiare și contabile, planificare locală, analiză statistică / generarea de date pentru politică și transparență
- Interferențe excesive de la nivel raional și central în atribuțiile locale
- Alocare politică și netransparență a resurselor către și între localități
- Fragmentare administrativ teritorială la nivel local, cu precădere în rural, ceea ce duce la administrații locale mici și cu capacitate limitată

Reformele de descentralizare propuse sunt ordonate în secvență temporală după cum urmează:

1. Reactivarea unei platforme pentru descentralizare care să articuleze în mod clar principiile, strategia și procesul, pe baza cărora vor fi evaluate toate legile actuale și viitoarele reforme și reformele de descentralizare.
2. Construirea unei formule de echilibrare a veniturilor locale administrată direct de la Ministerul Finanțelor Publice, care să fie simplă, clară, legitimă și stabilă în timp. Elaborarea de indicatori pentru monitorizarea implementării noului mecanism de echilibrare fiscală.
3. Revizuire a alocării atribuțiilor între nivelurile de guvernare alese pentru a clarifica funcțiile corespunzătoare fiecărui nivel al administrației locale, rolul raioanelor și mecanismele de finanțare adecvate pentru servicii la fiecare nivel.
4. Revizuirea legii finanțelor publice locale în lumina concluziilor pilotate la (2) și (3)
5. Monitorizarea implementării și impactului noii formule de echilibrare.
6. Elaborarea și introducerea unor standarde contabile și de audit adecvate pentru administrațiile locale - comunele, orașele, orașele și județele.
7. Revizuirea / revizuirea Legii privind administrația publică locală (LLPA) și a altei legislații relevante în lumina cadrului de descentralizare și a revizuirii detaliate a atribuțiilor funcționale.
8. O revizuire adecvată a sistemului de impozitele locale, în lumina experienței anterioare
9. Introducerea de criterii de performanță pentru alocarea transferurilor condiționate către autoritățile locale
10. Îmbunătățirea capacității de generare și analiză de date privind performanța și consumul de resurse la nivel local.

11. Implementarea funcțiilor revizuite la nivel național, alocarea de cheltuieli și finanțarea pentru învățământul preuniversitar, sănătate, infrastructură și alte sectoare relevante în procesul de descentralizare.
12. Clarificarea situației proprietății publice: partajarea corectă pe niveluri de autoritate publică aleasă și reflectarea situației în legislația relevantă

5.2 Reforma funcției publice

E nevoie de o înțelegere a factorilor care au limitat eforturile guvernului de reformă corpului funcționarilor publici până în prezent. Sunt necesare revizuirii atente atât a aspectelor legate de salarizare, cât și a celor legate de ocupare și promovare, precum și aranjamentelor instituționale care să garanteze că funcționarii publici din Republica Moldova au o pregătire adecvată pentru a fi manageri și analiști eficienți. În cele din urmă, reforma serviciului public, ca orice efort de a schimba comportamentul efectiv al organizațiilor, necesită feedback continuu asupra modului cum schimbările comportamentale dorite au loc în realitate. O parte importantă a efortului este obținerea unui acord asupra ceea ce are drept scop atingerea acestui efort și modul în care acesta poate fi și va fi monitorizat. Măsurătorile indicatorilor de bază trebuie să fie stabilite relativ devreme în calendarul de reformă, astfel încât să permită feedback continuu cu privire la impactul reformelor. Astfel de indicatori trebuie să surprindă comportamentul organizațional real, astfel încât politicile să poată fi revizuite în mod continuu.

Obiectivul final este dezvoltarea unui serviciu public profesional, neutru din punct de vedere politic, gestionat pe baza meritului, mai degrabă decât a loialității politice.

1. Plan pentru un serviciu public profesional, neutru din punct de vedere politic în temeiul; o strategie și un plan de acțiune pentru reforma serviciului public care abordează principalele deficiențe ale Efortul CSR până în prezent și care include repere monitorizabile
2. Revizuirea cadrului juridic privind funcționarii publici, atât în statutul de bază cât și legi conexe, cum ar fi conflictul de interese
3. Revizuirea cadrului salarizării și ocupării în cadrul administrației centrale și, pe baza ei, elaborarea unui document cu două sau trei opțiuni strategice alternative pentru reformarea structurii salariale a serviciului public pe o perioadă de 3-5 ani.
4. Strategie și plan de acțiune pentru a asigura pregătirea adecvată a funcționarilor publici, atât în ceea ce privește aptitudinile generale.
5. Set de bază de indicatori de monitorizare a managementului serviciilor publice, cu măsurători *baseline* pentru un subset al acestor indicatori și un plan de acțiune pentru dezvoltarea unui sistem de compilare și difuzare publică a indicatorilor trimestriali și anuali de monitorizare privind practicile de management al serviciilor publice
6. Modificări ale Legii privind funcționarii publici reflectând concluziile revizuirii cadrului juridic. Legislație secundară necesară pentru punerea în aplicare eficientă a Legii CS modificate.

7. Guvernul adoptă o strategie de reformă a salarizării și ocupării funcției publice pe 3-5 ani, care să vizeze următoarele obiective: (i) competitivitate; (ii) sustenabilitatea fiscală; (iii) transparența remunerației efective; (iv) sprijinirea creșterii carierei pentru funcționarii publici care își desfășoară performanțele bune și îmbunătățesc permanent abilitățile lor de capital uman; și (v) potrivirea remunerării cu cerințele muncii și cu cerințele privind capitalul uman.
8. Guvernul stabilește măsurători de referință pentru un set complet de indicatori de monitorizare de bază și actualizează indicatorii comparativ anterior evaluați cu privire la practicile de gestionare a serviciului public.

5.3 Reforma sistemului de decizie la nivel central

Procesului de elaborare a politicilor importante are nevoie de un cadru juridic mai stabil și mai transparent pentru dezvoltarea economică și socială. Utilizarea foarte mult timp a deciziilor pripite, lipsite de consultare, pentru a promulga acte normative este dăunătoare. "Centrul guvernului" are nevoie de asistență tehnică pentru a explora modul în care practica europeană în domeniul elaborării politicilor ar putea fi adaptată contextului din Republica Moldova. Aici, desigur, statele vechi membre ale UE sunt o sursă de bună practică mai consistentă decât cele nou-aderate, de unde se poate învăța mai curând din greșeli (cu unele excepții: de exemplu Polonia sau Statele baltice pentru procesul de dezcentralizare).

O parte dintre măsurile ce pot fi avute în vedere: (i) o cerință ca ministerul inițiator de legislație să pregătească un document conceptual care să elaboreze opțiuni strategice în elaborarea politicii și să prezinte conceptul Cabinetului pentru a colecta feedback timpuriu în procesul de elaborare a politicilor; (ii) formarea de grupuri de lucru mai inclusive pentru a sprijini elaborarea politicilor, în special atunci când sprijinul părților interesate este integrat în implementare; și (iii) luarea în considerare a impactului legislativ (bugetar și socio-economic) al legilor înainte de adoptarea acestora.

1. Stabilirea unui cadru juridic clar definit pentru a limita sfera de aplicare a măsurilor de urgență adoptate de guvern (*fast-track legislation* și *executive orders*).
2. Opțiuni pentru reforma procedurilor de elaborare a politicilor, cu scop de a oferi membrii Guvernului de analize de rutină și a le oferi posibilitatea de a discuta alternative strategice în elaborarea politicilor.
3. Elaborarea unei metodologii care să fie utilizată de ministerele de resort pentru a evalua impactul bugetar al proiectelor de acte normative. Antrenarea personalului din ministerele de resort în utilizarea acestei metodologii. Elaborarea de estimări ale impactului bugetar asupra tuturor proiectelor de acte normative distribuite pentru comentarii publice.